

# **SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA**

## **A UNIFICAÇÃO DO SISTEMA EM PORTUGAL**

**ÉLIA MARINA PEREIRA CHAMBEL PIRES**

**Tese de Doutoramento em Relações Internacionais**  
**Especialidade em Estudos de Segurança e Estratégia**

**Dezembro 2014**

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor na área de Relações Internacionais na especialidade em Estudos de Segurança e Estratégia realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Maria Cristina Montalvão Sarmento.

*A Ti e aos Nossos Filhos*

*Por serem a razão da minha existência*

*Ao anjo de Olhos Azuis*

*Por me ensinar a caminhar*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o incessante esforço de crescimento e desenvolvimento pessoal, e tal só se tornou possível porque uma pluralidade de outros esforços se conjugaram e apoiaram este trabalho. À minha família, amigos e todas as pessoas envolvidas em geral, o meu muito obrigada, querendo em particular agradecer:

À *Teresa*, pela sua amizade e força anímica que impulsionou a realização e concretização deste projeto.

À *Dr.ª Cristina Reis*, pela sua amizade e pela ajuda na revisão da tradução ao longo do trabalho.

Ao *Superintendente Pedro Clemente*, por todo o seu apoio, exigência e incentivo no término do trabalho.

Ao *Intendente Manuel Valente*, agradeço toda sua amizade e apoio prestado nas diferentes fases deste trabalho, através da transmissão e partilha dos seus saberes doutrinários, bem como no incentivo e apoio para a participação em projetos académicos.

Ao *Professor Doutor Severiano Teixeira*, uma especial palavra de agradecimento pelo seu apoio no ponto de partida de todo o percurso académico, aquando da sua orientação no mestrado em ciência política e relações internacionais.

À *Professora Ana Brandão*, pela oportunidade concedida para participar em projetos científicos de âmbito internacional, que permitiu o crescimento crítico e intelectual necessário para a realização e concretização do presente trabalho.

Ao *Intendente Luís Elias*, pela oportunidade na transmissão e partilha de experiências profissionais que contribuíram para a reflexão e discussão de ideias.

Ao *Professor e Amigo Eduardo Correia*, pelo seu apoio e disponibilidade em ajudar na concretização deste trabalho.

À *Professora Doutora Susana Durão*, agradeço a disponibilidade, o incentivo, e o sentido crítico com que apreciou as minhas ideias.

À *Professora Doutora Payan Martins*, pela sua amizade, incentivo e partilha de experiência no âmbito da pesquisa bibliográfica.

À *Professora Doutora Mafalda*, agradeço o modo como se disponibilizou no auxílio da realização deste trabalho, bem como pela sua amizade que se refletiu num apoio incondicional e no incentivo e encorajamento nos momentos mais difíceis, estando sempre ao meu lado, sem que fosse necessário pedir-lhe o que quer que fosse.

### **Em especial quero ainda deixar um profundo agradecimento:**

À minha *Mãe Lavinia*, ao meu *Pai Chambel*, à minha *Avô Adília* e meu *Avô Pereira* pelo seu amor e transmissão de valores, que me obrigaram a nunca desistir de nada, por mais difíceis que as coisas, por vezes, possam parecer.

Ao meu *Irmão Énio* e *Professora e Amiga Elisabete* por me ajudar a suportar os momentos mais adversos atravessados ao longo destes últimos 6 anos.

Ao meu “Irmão” *Imran* por toda a sua amizade, e apoio moral incondicional, nesta caminhada conjunta.

Ao *Professor Doutor Rocha Machado* porque como professor foi o expoente máximo, abriu-me horizontes, ensinando principalmente a pensar. Foi fundamental a sua transmissão de conhecimentos na criação e solidificação de saberes para os meus pequenos sucessos.

**Termino realçando um especial agradecimento:**

À *Professora Doutora Cristina Sarmento*, para quem não há agradecimentos que cheguem. As notas dominantes da sua orientação, a utilidade das suas recomendações e a cordialidade com que sempre me recebeu permitiram concretizar o meu projeto. Estou-lhe ainda grata pela liberdade de ação imposta, que foi decisiva para que este trabalho contribuísse para o meu desenvolvimento profissional e pessoal.

# **SISTEMAS DE SEGURANÇA INTERNA**

## **A UNIFICAÇÃO DO SISTEMA EM PORTUGAL**

**ÉLIA MARINA PEREIRA CHAMBEL PIRES**

### **RESUMO**

A aceleração do ritmo de mudança verificado nas sociedades atuais, tem sido impulsionado pela globalização, fenómeno decorrente da evolução das tecnologias da informação, das telecomunicações, das comunicações e transportes e do desaparecimento de fronteiras. Viver na “aldeia global” ou à escala global como o previu Marshall McLuhan (1964) no livro *Understanding Media*, é hoje uma realidade inquestionável. As consequências desta transformação foram múltiplas quer do ponto de vista dos benefícios, quer do ponto de vista dos problemas gerados. No plano da segurança, face ao multiculturalismo envolvido e ao aumento crescente do crime transfronteiriço, tornou-se essencial a partilha de informação a nível internacional tendo em vista o seu combate não só olhando a situação dos cidadãos como a defesa dos princípios democráticos. Realça-se que os progressos tecnológicos e as facilidades que criam aos seus utilizadores, neste caso os criminosos, fazem com que as ações por estes praticadas sejam cada vez mais meticulosas, imprevisíveis, sofisticadas e complexas o que impõe uma resposta correspondente e adequada. Por essa razão, as políticas de segurança existentes mostraram-se insuficientes e esgotadas requerendo novas respostas capazes de produzir os efeitos desejáveis para uma efetiva prevenção da criminalidade.

Pelas dimensões que tem vindo a tomar, a criminalidade tornou-se uma preocupação que ultrapassou o domínio da segurança interna de cada país para ser encarada a nível internacional ou mesmo mundial. Para o efeito urge concertar processos e procedimentos securitários agregando vontades que convirjam e defendam a unificação dos sistemas dos países a nível mundial. A verificar-se tal intento, daí resultariam significativas melhorias da segurança a todos os níveis (nacional, internacional e mundial). Além disso também resultariam ganhos em termos de tempo, redução de custos, impacto na qualidade dos serviços prestados, na gestão das pessoas e na eficiência das organizações.

Realça-se que a democracia ao promover a dignidade do homem densificando os seus direitos, liberdades e garantias, criou indiretamente condições para que fosse gerada instabilidade e o desenvolvimento de comportamentos criminosos. Importa, portanto, face à situação existente e à previsível complexidade do crime no futuro, estudar profundamente a nova realidade neste domínio, para tomar as medidas preventivas tendentes a reporem a estabilidade e a promoverem a paz social. Foi neste contexto que a presente investigação, desenvolvida no âmbito académico, mas também suportado na realidade profissional, pretendeu refletir sobre o estado da segurança global e dar o seu contributo nesta matéria.

*Palavras-chave: globalização, segurança, criminalidade, unificação.*

# **INTERNAL SECURITY SYSTEM**

## **UNIFIED PORTUGAL SYSTEM**

**ÉLIA MARINA PEREIRA CHAMBEL PIRES**

### **ABSTRACT**

The acceleration of change in modern societies, has been driven by globalization, a phenomenon resulting from the development of information technology, telecommunications, communications and transport and disappearing borders. Living in the "global village", or at a global level as the Marshall McLuhan (1964) had predicted in his book *Understanding Media*, is today an unquestionable reality. The consequences of this transformation were multiple whether from the point of view of the benefits, whether from the point of view of the problems generated by that transformation. In the context of security, considering the involved multiculturalism and the increasing cross-border crime, it was essential to share information at an international level in order to fight against that kind of not only, taking into account the situation of citizens 'safety as well as the defense of democratic principles. Here, it is emphasized that technological advances and facilities make its users' performance easier, in this particular case the criminals' performance; i.e. their actions become increasingly meticulous, unpredictable, sophisticated and complex, which imposes an adequate and appropriate response. Reason why the existing security policies proved to be inadequate and exhausted requiring new answers capable of producing the desired effects for an effective crime prevention.

The dimensions of criminality became a concern that exceeded the context of each country internal security. This new criminality has to be considered at an international or even world level. To this end it is urgent to establish consolidated security processes and procedures joining converging interests that defend the unification of countries' systems worldwide. In case, this is achieved, it will be possible to see significant security improvements at all (national, international and world) levels. Additionally result also gains in terms of time, cost savings, impact on quality of services, management of people and the efficiency of organizations.

It shall be noted that when democracy promotes the men's dignity, intensifying their rights, freedoms and guarantees, it indirectly creates conditions for the instability and the development of criminal behaviors. It is therefore necessary, given the existing situation and the complexity of crime in the future, to deeply study the new reality in this context, to take the adequate preventive measures to restore stability to and to promote social peace. It was within this context that the present research was conducted in an academic way but also based on the professional reality. Its objective was to think on the state of global security and to give its contribute to this area.

*Keywords: globalization, security, crime, unification.*





## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	3
PARTE I .....	12
SISTEMAS DE SEGURANÇA INTERNA .....	12
CAPÍTULO I: SEGURANÇA INTERNA E A SOCIEDADE .....	13
1.1.Ordem pública e sociedade.....	13
1.2. Criminalidade e novas ameaças.....	23
1.3. Diferentes perspetivas sobre o conceito de segurança .....	32
1.4. O exercício do controlo social através das políticas de segurança .....	38
1.5. O sentimento de insegurança .....	51
1.6. Síntese capitular .....	56
CAPÍTULO II: EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL.....	58
2.1. Os primeiros corpos de polícia.....	58
2.2. Evolução e mudanças estruturais .....	67
2.3. Atuais estruturas policiais .....	74
2.3.1. A Polícia de Segurança Pública.....	74
2.3.2. A Guarda Nacional Republicana .....	79
2.3.3. A Polícia Judiciária .....	84
2.3.4. A Polícia Municipal .....	88
2.3.5. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras .....	90
2.3.7. O Corpo da Guarda Prisional.....	97
2.5. Síntese capitular .....	106
PARTE II .....	107
SISTEMAS DE SEGURANÇA E O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA NACIONAL.....	107
1.1. Diferentes modelos de segurança .....	108
1.1. Modelos não unificados .....	122
1.1.1. Sistema helvético.....	122
1.1.2. Sistema italiano .....	124
1.1.3. Sistema francês.....	126
1.1.4. Sistema brasileiro .....	127
1.2. Modelos integrados .....	130
1.2.1. Sistema londrino.....	130

1.2.2. Sistema alemão .....	132
1.2.3. Sistema espanhol.....	133
1.2.4. Sistema australiano .....	136
1.3. Modelos unificados .....	138
1.3.1 Sistema irlandês .....	138
1.3.2. Sistema sueco .....	140
1.3.3. Sistema dinamarquês .....	142
1.3.4. Sistema de Singapura .....	143
1.4. Síntese capitular .....	145
<b>CAPÍTULO II: O QUADRO JURÍDICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA NACIONAL.....</b>	<b>146</b>
2.1. Direitos fundamentais.....	146
2.2. Sistema de segurança interna e o direito à segurança .....	149
2.3. Violação de direitos no sistema de segurança interna .....	154
2.5. Integração do normativo europeu e internacional no contexto nacional .....	163
2.6. Síntese capitular .....	186
<b>PARTE III .....</b>	<b>187</b>
<b>MODELOS DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL .....</b>	<b>187</b>
<b>CAPÍTULO I – EXPETATIVAS DE UM SISTEMA UNIFICADO EM PORTUGAL.....</b>	<b>188</b>
1.1. Perspetiva política em matéria de segurança .....	188
1.2. Projeto de unificação do sistema de segurança interna .....	199
1.3. Visão economicista da unificação.....	206
1.4. Prospeção da qualidade resultante de um sistema unificado .....	213
<b>CAPÍTULO II – PERSPETIVA FUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA .....</b>	<b>218</b>
2.1. A orgânica e o funcionalismo da polícia .....	218
2.2. O profissionalismo e o nível de eficiência policial.....	225
2.4. Perspetivas e mudanças .....	230
2.5. Síntese capitular .....	240
<b>CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA .....</b>	<b>241</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>253</b>

## INTRODUÇÃO

A presente investigação procurou fazer uma análise dos sistemas organizacionais, especificamente nas diversas dimensões da segurança (interna, internacional e global). A análise cuidada e criteriosa dos sistemas de segurança existentes e a procura de novas configurações de tais sistemas traduziu-se numa constatação de metamorfoses correspondentes à evolução natural e geral das sociedades neste domínio. Para tal recorreu-se a uma análise detalhada e pormenorizada dos problemas emergentes e das preocupações que muitas vezes, constroem ou impedem o ritmo normal de bem-estar do cidadão, enquanto ser inserido numa sociedade. Haverá certamente vários caminhos a percorrer, e muitas vezes, a sua escolha torna-se difícil. Por isso, se recorreu a uma estratégia de setorização das dificuldades sentidas, perante os problemas surgidos, valorizando-os conforme o peso dos seus efeitos e consequências. Daqui surge a permanente necessidade de novas políticas económicas, criminais, sociais e externas, entre outras, em plena convergência com as transformações operadas nas sociedades envolventes.

Com a presente investigação procurou obter-se um aprofundamento de conceitos através de uma análise retrospectiva que permitisse fazer um comparativo com a atualidade de forma a estabelecer uma linha de continuidade inovadora capaz de conduzir à resolução dos mais recentes problemas surgidos na área da segurança.

A área da segurança, onde se insere a ação da polícia, em termos gerais está a atravessar um período de grandes transformações e mudanças de modo a poder acompanhar de forma eficiente e eficaz o fenómeno criminológico, este também em mudança acelerada. Daqui surge a premissa imperativa para se dar início a um estudo aprofundado e proficiente sobre a forma como as políticas internas de segurança evoluíram por todo o lado, e também, em Portugal, nos últimos anos. Teoricamente, em Portugal, tais políticas de segurança conseguiram dar uma resposta adequada aos problemas surgidos na sociedade. Contudo, a crescente complexidade da vida societária impõe novas medidas no âmbito da segurança interna. Os problemas emergentes e inesperados dos últimos tempos, no plano da criminalidade, impõem a necessidade imperativa de reavaliar e rever as políticas de segurança em vigor, por não corresponderem, nem se adequarem ao

que parece ser exigido pelo recente fenómeno criminológico, cada vez mais sofisticado e oculto. Este novo estado da vida societária impõe, no plano da segurança, uma alteração profunda e capaz de responder com eficiência às novas ameaças vindas de diferentes pontos e com diferentes graus de dificuldade de identificação. Cada vez mais se tornará, portanto, mais difícil e complexo garantir a segurança nas sociedades, o que impõe a tomada de medidas adequadas para o efeito. Deste facto decorre a necessidade imperativa de analisar e avaliar a evolução histórica recente das políticas de segurança adotadas para organização da sociedade, em geral, para se perceber quais as alterações necessárias e urgentes que devem ser introduzidas.

Reconhece-se a amplitude e complexidade do tema escolhido dada a sua abrangência, pois as políticas públicas estão diretamente ou indiretamente relacionadas entre si. A escolha específica das políticas de segurança, em primeiro lugar por motivos de interesse pessoal, não deixa de relevar a função da segurança para o cidadão cujas consequências poderão ser variadas com profunda implicação no desenvolvimento económico, no bem-estar pessoal, na qualidade de vida, entre outras. A segurança é, por isso, uma área muito sensível pois mesmo que o cidadão não a sinta ou pouco a sinta, os seus efeitos são diretos e revelam-se na sua atitude diária mais ou menos estável e confiante. A análise da evolução das políticas públicas de segurança permitiu verificar como foram respondendo à evolução e complexidade do crime. Estudos realizados e conhecidos permitem chegar à conclusão que existe uma proeminência evolutiva no tipo de crimes existentes, bem como, na forma discrepante e enviesada como se revelam na sociedade.

Releva-se, porém, que as políticas públicas de segurança interna são indissociáveis de um plano mais amplo expresso numa política de segurança externa facto que se transforma no fio condutor para a evolução, criação e integração numa política de segurança internacional ou global das sociedades.

É atualmente impensável enclausurar as políticas internas de segurança em problemas internos, pois a sociedade transformou-se numa rede multiplicada e complexa na qual se impõe interagir externa e conjuntamente num contexto internacional ou global. Fazer-se anatomias das políticas públicas de segurança existentes é algo complexo, pois requer a análise em paralelo de acontecimentos históricos que contribuíram para a sua diferenciação e evolução. Por outro lado, o próprio conceito de cidadania só se consegue

explicar num contexto mais alargado, por ventura externo, do qual é indissociável o fenómeno da globalização. Neste contexto e pelo facto do fenómeno criminológico ser transfronteiriço, as políticas públicas de segurança têm de ser analisadas no contexto Europeu e Mundial, ou seja, no âmbito das relações internacionais.

O fator económico tornou-se relevante e traz aos sistemas políticos novas formas de abordagem e de inserção da sociedade, quer seja, de uma perspetiva interna ou externa. Existe, portanto, um grande conflito naquilo que se quer, ou que supostamente deve ser a par daquilo que as políticas económicas impõem. A firmeza das convicções de políticas públicas de segurança eficientes e eficazes vê-se, por vezes, desvanecer perante o “imperialismo do poder económico”. A razão e liberdade de um pensamento político independente ficam de tal forma “amarradas” que se torna impossível abordar políticas públicas de segurança sem fazer emergir a questão económica. Apesar de tudo, têm de ser definidas políticas rígidas, embora, por vezes, controversas, face a uma economia em crise.

Importa também analisar quais os princípios consubstanciados numa sociedade livre e democrática no que respeita às políticas de segurança. Realça-se que a atuação policial se rege pelos princípios constitucionais, os quais devem ter primazia sobre as políticas existentes. O direito à liberdade e à segurança são encarados como direitos naturais do Homem, o que se traduz no pensar e agir livremente no mundo. A consagração do Princípio da liberdade e segurança de todos os cidadãos obedece a uma obrigatoriedade pelo seu respeito e garante a prevenção da sua violação. As políticas públicas baseiam-se nestas obrigações. Contudo, a atual gravidade da violação de direitos democráticos obriga a um repensar de novas estratégias para a prevenção criminal.

De um modo geral, tem-se verificado uma tendência permanente para assumir que os índices estatísticos de segurança apontam para um aumento significativo da gravidade da criminalidade, por vezes em grande escala, por todo o mundo. Importa sublinhar que a propensão para o aumento e gravidade da criminalidade fragiliza e viola a condição da dignidade e liberdade humana. Para haver um controlo da criminalidade é necessário encontrar estratégias para prevenir o descontrolo social, de modo a evitar o desmoronamento da sociedade civil. O direito à liberdade e à segurança só serão efetivamente assegurados através da existência de uma segurança real e permanente.

Tendo em conta esta realidade, foi ela mesma tomada como ponto de partida por se considerar pertinente analisar e estudar a temática objeto da presente investigação. Neste sentido e com o imperativo crescente de encontrar novas formas de prevenção do crime, sentiu-se necessidade de procurar novos caminhos que conduzissem a novas estratégias de prevenção da nova criminalidade. Por um lado, procurou analisar-se a forma como o sistema de segurança interna em Portugal está organizado e sistematizado. Por outro, procurou explorar-se novas soluções para dar cobro às falhas encontradas no âmbito da garantia da segurança dos cidadãos. A par de uma análise histórica da evolução policial face ao presente fenómeno político, económico, social e jurídico, bem como à sua contextualização internacional, considerou-se oportuno avaliar e repensar novas estratégias e novas formas de prevenção criminal.

O conceito de segurança coletiva é inexistente, uma vez que a crescente onda de ameaça provocou um desequilíbrio constante nas sociedades modernas. A ameaça de hoje é diferente da ameaça do passado e aquilo que se protagoniza como sendo uma realidade permanente, dificilmente o será num futuro próximo. É de extrema importância perceber qual será a evolução da criminalidade e qual será a sua projeção a nível mundial, perante a mutação constante da natureza do crime. Mas, se por um lado existe a perceção de que a ameaça vem do exterior, conseqüentemente, a hipótese das fraturas internas no sistema de segurança, de cada país, pode ser uma das grandes causas responsáveis por essas mesmas ameaças. O perigo está onde menos se espera, exigindo novas estratégias para uma política de segurança interna mais eficaz, procurando colmatar as fraturas existentes na prevenção da criminalidade.

O objetivo geral do presente estudo passou por fazer-se uma análise, em termos gerais, da criminalidade existente em Portugal; da análise do sistema de segurança interna nacional, e posteriormente, apresentar sugestões que pudessem contribuir para pôr cobro a falhas já identificadas em matéria de segurança. O crime cometido no âmbito nacional passou a ser, com mais evidência, um fenómeno transnacional e internacional, causado não só pela facilidade com que se propaga no espaço físico, mas também, dada a diversidade e complexidade da sua substância. A partir da eliminação de fronteiras abriram-se portas em várias áreas atingindo-se uma dimensão avançada, sem retorno, no plano da ciência criminal. A abertura de fronteiras veio colocar problemas acrescidos à segurança, dado que,

a criminalidade se internacionalizou e opera atualmente em redes europeias e internacionais. A globalização conduziu a uma necessidade gradual de uma rápida resposta na criação de estratégias de segurança, permitindo que possa haver um permanente equilíbrio da paz, entre povos outrora litigantes. Neste sentido, e com a necessidade crescente de encontrar novas formas de prevenção criminal, chegou-se à conclusão, que só atuando com a colaboração de vários atores se consegue chegar mais facilmente a soluções para resolver os problemas relacionados com o crime. E desta forma criou-se o conceito de cooperação policial europeia e internacional.

Por tudo o que foi dito anteriormente, consideram-se como objetivos específicos para o presente estudo, fazer uma análise do sistema de segurança interna em Portugal; proceder-se à análise de novos modelos de segurança, tendo em conta a reorganização do sistema de segurança interna existente; definir novas políticas públicas de segurança com o fim da prevenção, contenção e, se possível, erradicação do crime.

Para efetuar uma análise fundamentada do sistema de segurança interna nacional considerou-se relevante ser feita, em simultâneo, uma observação da atividade policial que pauta o seu “*modus operandi*” pela defesa da legalidade e pela garantia de segurança e, por outro lado, a preservação dos direitos dos cidadãos. Com efeito, os direitos dos cidadãos e a eficácia policial atuam conjuntamente, havendo uma relação de proporcionalidade inversa, mas direta. A segurança interna é um valor crucial à convivência organizada e democrática e um valor que merece consagração nos instrumentos jurídicos internos e internacionais. A internacionalização da segurança face à internacionalização do crime faz com que se deva pensar numa abrangência interna e simultaneamente numa perspetiva global. Realça-se que existem vários tipos de segurança, cujo conteúdo não olvida a teoria do seu espaço, podendo esta ser tipificada de várias perspetivas, como, por exemplo, pública, privada, local, interna, europeia e, em última instância, global ou internacional. Neste sentido, procurou-se apresentar várias perspetivas sobre a tipologia de segurança.

As políticas de segurança interna para além de uma visão interna e limitadora, devem atualmente ser vistas num plano mais amplo e com uma visão estratégica a nível europeu e internacional. A criminalidade interna, de cada país, passou para uma exterioridade, ou seja, há uma interligação do crime transfronteiriça ao nível internacional. A questão essencial prende-se em saber se o caminho a percorrer vai no sentido de se manter uma linha de

continuidade, perante o modelo previamente definido, ou, se, por outro lado existe uma vontade política, de procurar alterar e criar novos modelos de segurança. Da percepção geral perante a subida da gravidade e da tipologia de certos crimes, a par do crescimento do sentimento de insegurança, torna-se imprescindível a concretização de tais mudanças no sistema de segurança.

O sistema de segurança interna tem vindo a sofrer sucessivas alterações e evoluções perante o concretizar do seu objetivo primordial: traçar estratégias de prevenção do crime. Durante a sua evolução socorreu-se de novas estratégias de eficácia e eficiência, sendo uma delas precisamente a adoção de políticas públicas de segurança. O Estado terá de continuar, através das políticas de segurança, a encontrar medidas de prevenção da criminalidade mais eficazes.

A polícia nacional, em sentido lato, é uma das grandes responsáveis pela ação na prevenção do crime procurando a prossecução do processo penal com vista à satisfação do cidadão. Para tal desiderato é indispensável uma boa interligação entre a polícia e as várias instituições intervenientes no cumprimento do princípio da segurança, para evitar conflitos inerentes ao exercício das suas funções que se interligam na prossecução da justiça. Com efeito, a atuação policial visa a proteção de bens jurídicos, bem como a prevenção criminal no seio da comunidade portuguesa, assumindo uma atitude pró-ativa numa ação antecipadora ao ato delituoso.

Muito já foi debatido em redor da problemática da legitimidade da atuação policial. A política de segurança interna tem procurado encontrar uma forma reguladora para controlar a atividade policial de modo a evitar excessos. Há uma tentativa constante de definir concretamente onde se encontra o limite da liberdade e da segurança e até que ponto a sua atuação se tem pautado pela violação de direitos, liberdades e garantias, ou até mesmo agir com restrição dos direitos fundamentais. A questão primordial prende-se em saber se o controlo policial, relativamente ao perigo das ameaças, é suficiente perante as ameaças existentes. Obviamente, que a conotação dada relativamente à atuação policial é positiva, mas existem algumas dúvidas quanto ao grau de prontidão para a ação e adequação de meios humanos e materiais perante uma sociedade cada vez mais exigente. Para além do respeito pelos direitos dos cidadãos, é cada vez mais necessário a salvaguarda da sua integridade física e psicológica perante novas ameaças. As entidades policiais têm de



acompanhar esta evolução da sociedade cada vez mais complexa, pautando-se por normas de elevada prontidão, ao nível de como agir e pensar perante uma possível ameaça em detrimento de uma cultura mais tradicional, enraizada e inalterável.

Ao falar-se em globalização, a segurança interna nacional terá de reger-se por normas semelhantes às adotadas e praticadas pelas suas congéneres europeias, pois só assim se poderá falar em identidade europeia. Neste plano, Portugal pertence à União Europeia, e nela tem de se integrar e vincar a sua posição através de uma permanência ativa e constante. A unificação da Europa tem uma estratégia definida ao nível da uniformidade de procedimentos tendo como premissa a concretização eficaz do interesse comum. A integração dos vários países europeus gira em torno de uma matriz comum relativamente à realidade humana, cultural e política. A existência de um Estado numa perspetiva individual passou a ser vista como um todo inserido no Mundo. A segurança interna da Europa depende de uma interligação entre os Estados-Membros.

Através de estudos já realizados chegou-se à conclusão que a segurança interna está desfasada no tempo e no espaço. Existe então a necessidade de se fazer um ajuste interno, ao nível das várias forças e serviços de segurança; e as instituições de segurança nacionais. Desta premissa surgiu a necessidade de completar o presente estudo com uma análise sobre a realidade atual dos vários modelos de sistemas de segurança existentes na Europa. Para tal foram escolhidos e analisados alguns modelos de segurança existentes nas polícias europeias com características semelhantes e diferenciadas do sistema de segurança interna portuguesa. Reconhece-se que este estudo seria porventura mais enriquecedor se se contemplasse uma abrangência internacional mais diversificada, comparando também com vários sistemas de segurança noutros países externos à Europa. Contudo, isso foge do âmbito da presente investigação.

O presente estudo circunscreve-se a estabelecer uma comparação entre vários países ao nível europeu e internacional que adotaram novas políticas de segurança e pronuncia-se sobre quais os reflexos que poderiam ter essas mesmas alterações no sistema de segurança interna em Portugal. A Portugal caberá envidar esforços para harmonizar a sua diplomacia e a sua política interna de segurança com a dos outros países. É esse o preço que pressupõe uma vontade política real dos Estados-Membros para que a União possa defender os seus interesses e contribuir para a criação de um mundo de paz e de justiça.

Portugal enfrenta um período de instabilidade onde o desemprego aumentou consideravelmente nos últimos tempos, originando variadíssimos problemas sociais no seio das inter-relações pessoais. Escusado será de dizer que tal terá uma repercussão direta na segurança do país, pois, indiscutivelmente há uma tendência para o aumento da taxa de criminalidade. Portugal terá assim de enfrentar algumas alterações tendo em vista o colmatar das consequências originadas por eventuais falhas nas políticas públicas de segurança.

O ponto de partida será o “arrumar da casa policial”, querendo com isto dizer que só com uma boa organização interna é possível atingir-se o objetivo essencial de uma prevenção efetiva do crime. A existência de várias forças e serviços de segurança é um dos fatores que muito prejudica a atuação policial em termos gerais. Estando as forças e serviços de segurança sob diferente tutela ministerial, o seu relacionamento torna-se difícil e por vezes conflituoso. Claramente, tal problema irá ter reflexos negativos na eficiência e eficácia na prevenção do crime.

Através de uma metodologia<sup>1</sup> jurídica para análise legal dos sistemas de segurança e através de uma metodologia sociológica para análise das estruturas e do funcionamento real do sistema de segurança interna, respeitando as normas académicas, procurou-se que este estudo provocasse e despertasse a curiosidade e o interesse de todos, constituindo-se como questão empírica de partida, especificamente, a reestruturação do sistema de segurança interna, através de um projeto de unificação das polícias portuguesas.

Apesar de já haver alguns estudos de reconhecida importância no âmbito da reforma da segurança interna, contudo, muito ainda há para refletir, debater e propor e, por isso, a necessidade do estudo ora apresentado. Compreende-se, por isso, a sua pertinência no sentido de conseguir lançar novos desafios aos vários atores políticos de modo a provocar uma mudança no modo de pensar capaz de levar futuramente a atuar com novos modelos estratégicos na égide dos problemas relacionados com a segurança.

Em termos de conclusão, supõe-se que para o poder político poder tomar decisões congruentes é necessário analisar o proposto por vários atores sociais, fazendo uma prospeção do passado, presente e futuro, no sentido de procurar traçar políticas de

---

<sup>1</sup> A metodologia utilizada traduz-se no “conjunto de etapas e processos a serem vencidos ordenadamente na investigação dos fatos ou na procura da verdade” (RUIZ,1985).

segurança interna futuras mais realistas e eficazes. Por diversas razões urge traçar estratégias adequadas que assumam poder efetivo na prevenção do crime. Por este motivo, se julga de toda a pertinência a abordagem realizada no presente estudo, procurando contribuir para reflexões futuras, no âmbito da definição de novas políticas de segurança interna que necessariamente têm de incorporar novos atores.

**PARTE I**

**SISTEMAS DE SEGURANÇA INTERNA**

## CAPÍTULO I: SEGURANÇA INTERNA E A SOCIEDADE

### 1.1. Ordem pública e sociedade

O processo histórico das sociedades evidencia uma evolução natural constante, mas heterogênea, fazendo com que umas sociedades tivessem um desenvolvimento mais célere que outras, apesar de todas prosseguirem o mesmo objetivo, ou seja, o progresso económico, social, cultural, industrial e financeiro. Naturalmente que as questões da ordem social e política terão sido premissas essenciais em todo o processo de desenvolvimento na estreita relação com as condições específicas de cada momento e contextualização sociopolítica. Por se considerar e dar ênfase a esta realidade diacrónica impôs-se balizar com clareza o âmbito da intervenção bem como o período espaço-temporal onde irá recair a análise em concreto. Por isso, não deixou de se fazer uma visita ao período pré-histórico das sociedades para verificar como funcionavam constatando-se alguma incipiência e improvisação no plano da vida coletiva, repercutindo-se no que se pode enquadrar como *sociedades anárquicas*. O período greco-romano apresenta uma considerável evolução no plano organizativo e veio a corporizar as designadas sociedades *clássicas ou organizadas*. O período da idade média caracterizou-se pelo surgimento das *sociedades capitalistas ou culturais*. O período da idade moderna caracterizou-se pelo surgimento das *sociedades modernas ou multiculturais*. Finalmente, na contemporaneidade, pode considerar-se realidade a existência de *sociedades em rede ou em crise*.

Procedendo a uma análise mais concreta do anteriormente referido, verificou-se que nos primórdios da humanidade, os problemas com que os povos se depararam prendiam-se sobretudo com a luta pela sobrevivência. Daqui se partia facilmente para uma estabilidade apegada à terra onde se habitava e da qual dependia a sua vivência. Com o crescimento das comunidades estas sociedades primárias ou primitivas tiveram necessidade de se deslocar e interagir com outras comunidades. A partir desta altura surgiram as primeiras lutas entre povos com o intuito de procurar melhores condições de vida que, neste caso, se relacionavam com a procura de alimentos, de habitação, de utensílios materiais de

auxílio para as suas tarefas diárias e, sobretudo, com o seu sentido expansionista consubstanciado na conquista de territórios. Estas comunidades humanas que foram inicialmente nómadas começavam a conhecer lentamente “a domesticação de animais e processos incipientes de agricultura, sedentarizam-se passando a utilizar instrumentos de pedra polida e artefactos de cerâmica.” (Marques, 2003).

A sedentarização trouxe desenvolvimentos consideráveis para as comunidades de povos pois passaram a ter uma maior noção de vivência em comunidade. Contudo, as regras existentes eram incipientes e apenas tinham como função a preservação da segurança perante ameaças externas, num contexto praticamente familiar. Com o tempo estas comunidades foram crescendo, embora de forma anárquica conforme a conquista de novos espaços. A expansão foi circunstancial e com o mero intuito de obter uma espécie de colonização efetiva e alargada. Em certo sentido podem considerar-se estas sociedades primitivas como sociedades anárquicas.

Para Tonybee (1974) haveria sempre a existência de instituições que corresponderiam a diferentes interesses da sociedade conforme as diferentes épocas em causa, ou seja, “It does not consist in the presence or absence of institutions, for institutions are the vehicles of the impersonal relations between individuals in which all societies have their existence because even the smallest of societies is built on a wider basis than the narrow circle of individual’s direct personal ties”. Relembra-se que a vida política dos gregos foi condicionada inteiramente pela cidade – *polis*, sendo o helenismo caracterizado pela instituição “cidade-estado”. O grego pensava como cidadão e os deuses eram simultaneamente protetores pessoais e da cidade. As famílias gregas organizavam-se em pequenos aglomerados familiares intituladas de fratrias, as quais foram crescendo e mais tarde conhecidas por tribos. O conjunto de tribos passou a ser conhecido por polis. A polis era uma unidade humana bem organizada socialmente, pelo que a política teve uma dimensão significativa neste processo.

Neste plano, Aristóteles denominou o homem de animal político (Aristóteles, 1998) e faz muitas vezes referência a Hipódamo. Nesta altura havia o culto pela religião, cultura, costumes e língua, o que se refletia numa diversidade de posturas sociais, no respeito e na concretização da política. Procurava-se, sobretudo que houvesse respeito por todos os cidadãos através do respeito pela autoridade das leis e pela sua aplicação comum e sem

exceções. Este respeito e cumprimento das leis era assumido pelos cidadãos por temerem a sua violação resultando daí uma conjugação e convergência de vontades individuais, com o desejo coletivo. A transformação operada nestas sociedades no período clássico, onde o interesse pela arte, o estudo do homem e a cultura eram prerrogativas dominantes, deu origem às designadas sociedades clássicas. Pela forma como se conseguiram organizar na polis e impor regras normalizadoras da vida coletiva, estas sociedades passaram de um período considerado anárquico para um período onde a ordem era estabelecida através da imposição de regras aceites pela sociedade e, por isso, estas podem ser consideradas sociedades organizadas.

Apesar da evolução das sociedades, continuam a encontrar-se semelhanças com as primeiras comunidades onde começaram a desenvolver-se e reforçar-se as relações humanas. Contudo, o surgimento de confrontos bélicos provocaram graves problemas que acabaram por colidir com o equilíbrio dos povos. Porém, apesar da constante mutação e evolução a todos os níveis, as relações e interações intensificaram-se, quer do ponto de vista bilateral, quer multilateral. Pode verificar-se que existe uma unanimidade entre diferentes países europeus pois possuem muitos elementos culturais comuns que acabam por convergir para a adoção de regras semelhantes por todos. Segundo Arnold em todas as sociedades existiram instituições e até mesmo nas sociedades primitivas, pois estas são a segregação de vivências intergrupais embora com perspectivas diferentes mediante os próprios interesses, ou seja, “Institutions are attributes of the whole genus ‘societies’ and therefore common properties of both its species. Primitive societies have their institutions- the religion of the annual agricultural cycle; totemic and exogamy; tabus, initiations and age-classes; segregations of the sexes, at certain stages of life, in separate communal establishments- and some of these institutions are certainly as elaborate and perhaps as subtle as those which are characteristic of civilizations.” (Tonybee, 1974).

A idade média, caracterizada pelo feudalismo, traduziu-se numa evolução apenas dos mais abonados em detrimento dos mais pobres. Ao mesmo tempo foi assolada por pandemias mundiais, como a peste negra, que dizimaram grande parte da população. Contudo, esta resiste, sobrevive e passa de uma fase mais negra para o auge da evolução moderna. Por isso se pode considerar relevante a existência de sociedades capitalistas a par do aparecimento de grandes pensadores que dominando várias áreas do

conhecimento serviram de trampolim para o progresso cultural e tecnológico, o que permitiu considerar tais sociedades como sociedades culturais.

Para se perceber a constituição das sociedades atuais é relevante estudar a civilização grega porque a forma como se organizava influenciou a forma política de como os estados hoje se organizam. Se se analisar a história da construção Europeia, que conta com mais de dois mil anos de metamorfoses, isso reflete a intenção inicial de unificação de povos já ensaiada no período da idade média.

Apesar do princípio unidade ter sido concretizado foi sofrendo sucessivos enviesamentos que punham em causa o sentido de união. Por isso não é de estranhar que continue a questionar-se se esta união perdurará no futuro. Com efeito, a identidade europeia ou é salvaguardada ou poderá transformar-se numa falsa realidade, pois o seu futuro depende da consciencialização que os europeus tiverem dessa realidade.

As semelhanças entre povos europeus assentam ainda numa matriz comum no que respeita ao cristianismo, à filosofia político-europeia ditada pelas regras da democracia, bem como em alguns valores de civilização que têm como base comum as heranças deixadas pelas civilizações greco-latinas (Almeida, 2005). Tendo uma matriz de base comum isso permite falar em identidade europeia na qual a existência de povos com pontos comuns é fundamental para a integração daquilo que se pretende que seja uma concretização real, mas que permanece quase “utópica” - a unidade europeia.

Na transição para o período contemporâneo parte-se do princípio que se poderá estar sempre em risco de confronto armado causado por qualquer ameaça inesperada. Por isso, há necessidade de criar uma política de segurança e defesa permanente e eficaz. Porém, vivendo-se numa sociedade em rede não se pode pensar num conceito de estabilidade nacional solitária. É necessário pensar-se no todo. Assim, a noção de entidade nacional ampliou-se e converteu-se em entidade europeia. Contudo, a noção de entidade nacional persiste pois está interligada com a relação social entre os homens que se traduz na cidadania.

A palavra cidadania significa “qualidade, direito do cidadão”, por sua vez cidadão significa: “habitante da cidade; habitante de um estado livre, com direitos obrigações civis e políticos” (s.n., 2014). Naturalmente se considera pela lei universal que cada indivíduo



mesmo antes de nascer já tem os seus próprios direitos, contudo estes são acrescidos na qualidade de cidadãos. Mas o estatuto de cidadania confere ainda algumas obrigações cívicas, fiscais e de defesa, bem como o de participar ativamente na formação da vontade soberana, num Estado de Direito Democrático (Mendes, 1999).

A evolução do conceito de cidadania veio trazer um conjunto de questões problemáticas em seu redor, principalmente no que respeita à possibilidade do desaparecimento da identidade nacional. Muitos países deparam-se com este problema que muito deve às posições assumidas pelas gerações atuais cada vez mais divergentes e que tendem a ser transnacionais e culturais. Este fenómeno poderá repercutir-se na génese de fragilidades no que respeita à preservação da identidade nacional. As sociedades são cada vez mais complexas e dificultam a construção, de um cenário bem definido em que à partida se clarifiquem quais as posições tomadas por cada país nas relações tanto a nível interno, como a nível internacional.

Ao consagrar-se o Princípio do Direito Democrático, significa que os direitos dos cidadãos têm ser respeitados, assegurados e garantidos. No ordenamento jurídico português estes direitos são protegidos constitucionalmente, quer o indivíduo assuma uma atitude ativa ou passiva nas várias relações na sociedade. Por conseguinte, quando se referem cidadãos portugueses, cidadãos europeus ou cidadão de qualquer outro país diferente, correspondem-lhes sempre direitos e deveres de cidadania. O estatuto de cidadania, pelo facto de se manter uma permanente interação entre os países, obriga a que se adotem comportamentos de sociabilidade de modo a poder-se viver numa paz duradoura. E apesar de ser um princípio difícil de se concretizar na prática, estes são, contudo, valores protegidos pelas convenções internacionais dos direitos humanos. O termo cidadania poderá ter duas conceções dependendo do ponto de vista em análise. Assim, quando se fala em entidade nacional estamos a abordar o problema como cidadania portuguesa, contudo, o discurso muda quando se pensa em Portugal fazendo parte da Europa, em que passa haver uma dupla cidadania: cidadania nacional e cidadania europeia.

Num Estado de Direito Democrático, os direitos dos cidadãos têm de ser respeitados, assegurados e garantidos (Moreira V. , 1993). Mesmo que o cidadão assuma uma atitude passiva, dentro da cidade, são-lhe igualmente conferidos os mesmos direitos. O homem, pelo facto de viver em sociedade, vive também com outros cidadãos e, por isso, tem de

adotar comportamentos de sociabilidade, de modo a conseguir viver em paz com os outros. Por outro lado, espera que o Estado através dos seus poderes públicos lhe assegure o exercício dos direitos que lhe pertencem, ou seja, lhe garanta a segurança necessária à realização dos mesmos. A cada indivíduo correspondem, assim, direitos e deveres de cidadania.

Quando se fala em direitos, subentende-se também os deveres que cada cidadão terá de cumprir, contudo, este apenas se preocupa com os seus direitos, deixando para segundo plano as suas obrigações. A consequência de tal mentalidade é a de que, cada vez mais, o cidadão só se preocupa consigo mesmo, esquecendo-se dos outros. O cidadão vizinho é-lhe igual<sup>2</sup>, uma vez que também tem os mesmos direitos, tendo como consequência de se respeitar mutuamente. Desta singularidade decorreram tensões e os vários conflitos relacionais que provocaram as guerras modernas que se traduziram numa verdadeira desordem pública.

Recorda-se a propósito que Jean Jacques Rousseau dominado e iluminado pelos valores da liberdade, da igualdade e da justiça, defendeu que “todo o homem nasce livre e dono de si próprio”, mas dentro de uma ordem estatal que “serve para a conservação dos indivíduos, para defender e proteger com toda a força da comunidade a pessoa e os bens de cada membro da sociedade” (Rosseau, 2008). Mas, o homem como ser livre, insere-se numa comunidade que deve reger-se pelos valores da igualdade e da justiça, transformando-o num membro responsável da sua cidade, ou seja, atribuindo-lhe a faculdade de cidadania.

Contudo, a cidadania está ainda subjugada aos princípios da liberdade e da independência que são limitados pela responsabilidade individual emergente de uma cultura, como afirma Richard Cox (Espada, 1998) baseando-se na existência de padrões como a «verdade autoevidentes» que se alcança com o «estudo dos clássicos», com uma «dedicação continuada» e com a «perceção» e aceitação de uma «hierarquia».

A real cidadania, baseada na liberdade e na responsabilidade, ou seja, no acolhimento da ideia significa que “direitos especiais do cidadão nacional correspondem deveres especiais”, comportamentos que se adquirem através da educação e não apenas

---

<sup>2</sup> Como mencionado na Declaração de Independência dos EUA: “Que os homens foram criados iguais e dotados pelo seu Criador com direitos inalienáveis, como o direito à vida, à liberdade e à busca de felicidade.” (Espada, 1998).

por valores postulados em de “instituições que não possuem nem as mesmas funções nem, sobretudo para o nosso caso, a mesma funcionalidade de socialização e de educação de personalidade das crianças e dos jovens” (Zippelius, 1997).

Recorda-se que Tocquivelle viu “a causa da liberdade associada à causa da responsabilidade” (Espada, 1998), podendo também associar-se a estas o enraizamento da cidadania e dos direitos a si inerentes. A responsabilidade consubstancia-se na existência de uma sociedade onde impere a ordem pública, requisito conducente ao bem-estar geral da população.

O conceito de cidadania também se encontra plasmado no Tratado da União Europeia. Com a introdução deste Tratado na cena Europeia procurou-se a criação de uma União entre os Estados e os Cidadãos Europeus com o objetivo de reforçar a solidariedade entre os povos, com o respeito pela sua história, pela sua cultura, e pelas suas tradições, ao mesmo tempo que reforçava a proteção dos cidadãos europeus.

Os cidadãos portugueses ao gerirem as suas práticas diárias tendo em conta o rumo europeu começaram a fazer parte daquilo que hoje se denomina cidadania europeia. O cidadão português ao reger-se pelas normas nacionais no seu quotidiano poderá logo à partida supor que isso é mais do que suficiente para dar cobertura a todos os desvios comportamentais. Contudo, não é despiciendo considerar que estar interligado a outros países também é, necessariamente, herdar alguns aspetos negativos.

A cidadania europeia foi efetivamente uma das grandes inovações introduzidas no e pelo Tratado de Lisboa em paralelo com a cidadania nacional. Qualquer cidadão que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro é, também, cidadão da União. Esta cidadania confere novos direitos aos europeus, nomeadamente, o direito de circular e residirem livremente na Comunidade<sup>3</sup>. A ideia da cidadania europeia muito embora se veja refletida nas ações diárias dos cidadãos, só se virá a efetivar com a entrada em vigor da ambicionada “Constituição Europeia” e perante uma consciencialização da identidade europeia.

---

<sup>3</sup> Os cidadãos europeus têm ainda direito a votarem e de serem eleitos nas eleições europeias e municipais do Estado em que residem; O direito à proteção diplomática e consular de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de origem no território de um país terceiro em que este último Estado não esteja representado; O direito de petição ao Parlamento Europeu e de apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça Europeu (Campos, 2004).

Através da lei conseguir-se-á estabelecer os normativos legais que devem reger cada um dos indivíduos, bem como todos os direitos que lhe assistem, tendo sempre em vista medidas equilibradas para uma vivência em sociedade. Contudo, deverá ser sempre levado em linha de conta que o problema da imposição da ordem citadina, ou seja, da ordem pública advém muitas das vezes da negação dos Estados da sua obrigação na proteção da cidadania dos seus habitantes.

A fragilidade para encontrar uma permanente ordem pública prende-se com fatores que geram a onda da criminalidade, ou seja, alteração das condições económicas, educacionais, habitacionais, sociais, raciais, sendo as populações mais empobrecidas quem mais sofre. Se um indivíduo está desempregado, com família para alimentar, sem meios para comprar seja o que for, com toda a certeza que não poderá sobreviver apenas com esmolas. Em consequência, deste fator é mais fácil encontrar um apoio no mundo do crime, mesmo que, o risco implique ir parar a estabelecimentos prisionais.

Recorda-se que Portugal no ano de 2000 se inseria no conjunto dos países da União Europeia que dispunham de políticas rudimentares sobre os sem-abrigo. Não é preciso fazer análises muito profundas, para se chegar à conclusão que no país se vive uma realidade que está à vista de todos, nas várias cidades do país. Ao entrar num momento de rutura em que todas as possibilidades já foram esgotadas as pessoas, tornam-se inevitavelmente um sem-abrigo e, face à inexistência de uma habitação adequada para viver, são obrigadas a permanecer e dormir na rua. Há falhas graves de cidadania. Por isso se considera que as sociedades contemporâneas são sociedades em crise. A entidade de um povo perde-se na pobreza que é a renegação última da condição do ser humano.

Nestes últimos anos as políticas de empregabilidade parecem estar a produzir poucos efeitos positivos, pois têm vindo a aumentar o número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza e em situação de exclusão social. Ao governo cabe a obrigação de desenvolver políticas que procuram o melhoramento das condições sociais de cada indivíduo. Só assim se conseguirá interagir com maior eficácia a vários níveis, contribuindo, para que os cidadãos vivam em tranquilidade dentro de uma sociedade, e se consiga efetivar a cidadania. A ordem pública fica posta em causa quando as próprias políticas estaduais não conseguem proteger o cidadão. A condição humana violada no seu fim último é um

retrocesso mesmo para as sociedades primitivas onde imperava uma anarquia concertante para a época que se vivia.

A diferença entre os povos e nações constitui muitas vezes um dos grandes problemas dos dias de hoje. Sabe-se desde já que pela cor da pele, pela fisionomia, pelas crenças religiosas, entre outras, existem imensas diferenças que consubstanciam as várias sociedades para que no nosso mundo existam diferenças culturais imensas que fazem de todos nós pertencentes a sociedades diferentes. Tudo isto faz com que haja uma grande diferença naquilo a que chamamos cultura e, por isso, apelidamos de diferenças culturais entre os povos. Apesar de termos em comum o facto de sermos seres humanos, faltam-nos ainda alguns valores ou pressupostos para aceitarmos e respeitarmos os outros como diferentes. Da diversidade cultural *resulta existirem* modos de vida muito diferentes e é precisamente dessa diversidade cultural que surgem como resultado grande parte dos conflitos internacionais e mundiais.

Pelo facto do poder político ter o domínio e a administração do Estado, uma das suas funções é salvaguardar a liberdade individual do cidadão através da garantia e manutenção da ordem pública, em vários domínios, como, por exemplo, a segurança de pessoas, a segurança de equipamentos e instalações, da propriedade, do património estadual, etc., ou seja, todos os bens tutelados através de disposições legais. No entanto, a visão deste conceito nem sempre teve esta abordagem. Para o verificar basta analisar o sentido clássico do termo que se prende com o “conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade-Estado”. Com efeito o Estado é o responsável pela criação e organização das instituições e pelo controlo social, pois exerce um poder oculto, o de autoridade coerciva. Segundo a visão de Max Weber, o Estado tem o monopólio da violência legítima em especial e a coerção legal, ou seja, a coerção imposta pela lei. Sublinha-se que da evolução das sociedades surgiu a génese do Estado sendo tal ideia retomada e inscrita no tratado de Westfalia, em 1648. O conceito de Estado evidencia-se como a base normativa de toda a vivência social impondo-lhe regras e ao mesmo tempo fazendo o controlo efetivo do respeito pelos cidadãos perante essas mesmas regras.

O Estado serviria para pôr “boa ordem à sociedade civil”, que seria da responsabilidade da autoridade política do Estado. Em contrapartida, em relação à moral e bons costumes isso diria respeito, exclusivamente, à autoridade religiosa. Este ponto de vista foi evoluindo a

par da evolução do conceito de Estado, sendo na Idade Moderna considerado como toda a ação administrativa pública do Estado. Este conceito foi ainda evoluindo para um conceito mais lato quando se começou a referir a “Estados de Polícia”, ou seja, passou a englobar toda a atividade administrativa do Estado. Este termo foi-se alterando e transformando passando para uma noção mais restrita. No séc. XIX, diria apenas respeito a toda a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos, os quais eram considerados, todos os atos contrários à segurança pública e à ordem pública. No entanto, ordem e segurança tinham domínios diferentes, porque quando se falava de ordem consideravam-se todos os perigos e ameaças que poderiam existir culminando numa mudança das relações político-económicas no seio das classes sociais. Na segurança o domínio era diferente pois respeitava em particular o cidadão e os seus bens contra aqueles que eram considerados inimigos sociais e naturais.

Mas esta distinção inicial distancia-se um pouco da verdade material do conceito atual. Basta analisar a evolução política nos vários países e facilmente se chega à conclusão que é uma definição utópica porque na verdade se distingue do conceito atual, por ser mais virada para a proteção do indivíduo enquanto ser com direitos humanos invioláveis. Realça-se que inicialmente, a atenção residia na segurança das classes sociais possuidoras de bens, bem como no que respeita a ordem pública que apenas dizia respeito a determinadas classes ou grupos particulares. Ora o Estado é responsável pela proteção do direito à segurança e a defesa da segurança pública é assim considerada como uma “atividade orientada para consolidar a ordem pública e, consequentemente, o estado das relações de força entre classes e grupos sociais” (Bobbio, 1986).

Em síntese, só se consegue ordem numa sociedade se ela tomar como base regulamentar as normas impostas pelo Estado, pois só desta forma se pode falar em ordem pública real. Uma das grandes atividades do Estado consubstancia-se precisamente na proclamação dos direitos do cidadão, que se confinam à existência e manutenção da ordem pública.

## 1.2. Criminalidade e novas ameaças

Em termos globais constata-se ter havido um aumento da criminalidade a nível internacional, verificando-se também este acréscimo na Europa. O acréscimo rápido e grave da criminalidade assentam em fatores como a globalização ou a mobilidade das complexas organizações criminosas. Segundo Michele Foucault na verdade, a passagem de uma criminalidade de sangue para uma criminalidade de fraude faz parte de todo um mecanismo complexo, onde figuram o desenvolvimento da produção, o aumento das riquezas, uma valorização jurídica e moral maior das relações de propriedade, métodos de vigilância mais rigorosos, um policiamento mais estreito da população, técnicas mais bem ajustadas de descoberta, de captura, de informação: o deslocamento das práticas ilegais é correlato de uma extensão e de um afinamento das práticas punitivas (Foucault, 1987).

A evolução dos crimes de “sangue” do século XVII, aterrorizadores para a população da época, para crimes de “colarinho branco” ou a pequena criminalidade facilmente detetados e punidos, denota uma representação teatral de uma suposta diminuição da criminalidade. Parece, contudo, ter havido uma espécie de retrocesso ou regresso ao passado, pois a evolução da gravidade do tipo de crimes passou para crimes de “sangue”, mas com uma gravidade acrescida, “crimes de sangue em massa”, ou seja, quando estamos perante criminalidade organizada a vítima passa a ser em número tragicamente considerável.

Os conflitos existentes a nível das grandes potências como os EUA, o Japão, e a Ásia, constituem uma ameaça para a segurança global. A permanente tentativa de supremacia de Estados evoca o problema da criminalidade violenta e do terrorismo tornando-se mais difícil resolver este conflito. Este facto constitui um considerável entrave para uma prevenção da criminalidade mais eficaz, pois permanece a constante vontade de primazia entre Estados (Anes, 2006).

Os dados estatísticos de Portugal são apresentados publicamente através dos Relatórios de Segurança Interna, com periodicidade anual, reportando-se ao ano transato. Em relação à criminalidade têm vindo a aumentar em certas tipologias de crimes. Contudo, nos

crimes mais graves tem-se assistido a um decréscimo desses valores. Em termos estatísticos, no período compreendido entre 2003 e 2013, ou seja, nos últimos 10 anos a criminalidade tem sofrido algumas oscilações. Em 2003, os valores da criminalidade participada registava valores de 409.509 (IASI 2003), que a partir deste ano começaram a diminuir até 2007 atingindo valores de 391.611 (IASI 2007). No ano de 2008 houve um acréscimo considerável correspondendo a valores de 421.037 (IASI 2008). Este aumento deveu-se em parte à alteração da legislação do sistema de segurança interna, pois procurou-se reajustar procedimentos e formas diferentes de cooperação. A alteração legislativa começa assim a produzir efeitos no ano seguinte, pois verifica-se uma nova descida de valores atingidos no ano de 2013, o valor mais baixo destes últimos anos, com 368.452 (IASI, 2013).

Durante todos estes anos em termos gerais os crimes que registam maiores valores depreendem-se com o crime contra o património e contra as pessoas. Salienta-se que este é um dos aspetos de extrema importância para a compreensão do sentimento de insegurança, pois repercute-se na sua esfera pessoal. Apesar dos valores da criminalidade violenta e grave ainda se encontrarem nas cifras baixas, ainda, continua a ser o tipo de criminalidade que mais pavor traz às populações<sup>4</sup>, pois como entram na esfera privada de cada cidadão, cresce o sentimento de insegurança<sup>5</sup>. Em relação à atividade criminal em grupos também se registou um aumento considerável. Este aumento é propício à prática de crimes em maior número e com maior gravidade. A atividade delituosa em grupo tem tendência a ser muito mais grave, pelo apoio que os prevaricadores sentem ao atuarem em grupo.

Os dados estatísticos apresentados apontam assim para uma diminuição da criminalidade generalizada. Ao analisar os dados estatísticos de Portugal tem de se fazer uma correlação com a Europa, que ao nível geral, regista uma descida dos valores criminais (Eurostat, 2010). Mediante este fenómeno do tipo causa-efeito, deverá haver uma preocupação sobre a etiologia do crime, para assim se agir de modo mais fácil no colmatar das falhas das políticas de segurança (Saraiva, 2001).

---

<sup>4</sup> Nesta categoria de crimes destaca-se o aumento para os crimes: homicídio voluntário consumado, rapto, sequestro e tomada de reféns, roubo na via pública.

<sup>5</sup> Para tal basta pensar, por exemplo, se um criminoso entra durante a noite numa casa e furta objetos da sua pertença, essa mesma pessoa irá estar sempre receosa se tal crime não poderá voltar a acontecer. Já para não falar-se no sentimento de insegurança que essa pessoa inevitavelmente irá passar.



A nível da Europa existe alguma dificuldade em relacionar e harmonizar as estatísticas nacionais, pois a codificação dada aos crimes difere de país para país. Esta dificuldade tem a sua origem no facto de não haver uma padronização geral dos crimes de modo a que os diferentes países tivessem o mesmo entendimento e fizessem a inserção dos dados relativos à tipicidade criminal do mesmo modo.

À partida, procedendo-se daquela forma haveria um maior rigor dos índices estatísticos e, por isso mesmo, uma percepção mais correta da evolução da criminalidade em Portugal, quer em relação à Europa, quer em relação ao mundo. Com efeito, após a concretização de uma base de dados mais completa e comum a todos os Estados-Membros, conseguir-se-ia a partir daí analisar com maior pormenor o fenómeno da criminalidade.<sup>6</sup>

Tomando como referência tal análise, isso impunha que fosse reequacionado todo o sistema de segurança interna implementado na Europa. Assim, caso houvesse a percepção de um aumento significativo dos índices de criminalidade, isso permitiria realizar uma análise mais célere do fenómeno, bem como das causas ou motivos que levaram a tais resultados.

Daqui se podem inferir algumas das grandes razões pelas quais o sentimento de insegurança se tornou mais percecionado pela população em geral. Contudo, apesar de não haver necessidade de alarmismos, os cidadãos deverão, contudo, ter consciência de que a qualquer momento podem ser alvos de um ato criminoso.

A mudança dramática da identidade a que os povos têm vindo a ser sujeitos institui o imperativo de uma nova política mundial, a qual deverá ser reconfigurada tendo em atenção o fosso existente entre povos vizinhos, dada a diversidade cultural. Num mundo globalizado a política de segurança tem de se revestir de outras formas de atuação pois a ameaça de um terrorismo avassalador e a acontecer a uma escala mais vasta tende, também, a gerar um perigo comum e universal. As políticas ocidentais no plano da segurança têm vindo a perder influência no mundo não ocidental. Por outro lado, a sua modernização deixa de ter qualquer significado no âmbito dos países que se regem por normas de não ocidentalização.

---

<sup>6</sup> Apesar da dificuldade em apresentar os dados estatísticos, os Estados-Membros têm enviado as suas estatísticas nacionais, e há uma tentativa de fazer a publicação desses dados através do portal da União Europeia. Apesar da dificuldade atual espera-se que num futuro próximo tais disparidades na recolha dos índices de criminalidade sejam colmatadas. É através do serviço de estatística de Europa, Eurostat, que já se começa a ver o reflexo deste trabalho. O serviço do Eurostat está sediado em Luxemburgo, e tem como principal missão fornecer um serviço de estatística com grande rigor, pois este tratamento poderá dar um grande contributo na aplicação de políticas nas mais diversas áreas (n.d., 2014).

O equilíbrio de poderes regionais e mundiais está a alterar-se rapidamente pelo que, o tradicional domínio político, o poder económico e militar estão a esboroar-se aos poucos, parecendo surgir um conflito entre civilizações. O próprio crescimento económico europeu constitui um enfoque de movimentação de organismos com interesses duvidosos, por ventura encobridores de redes criminosas.

Neste momento assiste-se a uma crise económica a nível internacional que poderá indubitavelmente provocar uma reação negativa nos sistemas de prevenção criminal. Por outro lado, a atividade das redes criminosas e terroristas depende do financiamento, ou seja, do seu poder económico, o que poderá provocar o surgimento de novos tipos de crime como formas de obtenção de meios. Admite-se que dentro do território nacional possam existir determinadas ameaças que embora sejam sentidas não porão certamente em causa os pilares da formação democrática. Tais ameaças podem ter origens diversas, bem como diferentes modos ou níveis de atuação. A origem pode vir, quer de determinados sectores, quer do simples criminoso de rua que esporadicamente vai cometendo um crime, até ao estádio de cometimento de crimes através de uma rede organizada.

As formas de ameaça interna apresentam-se sob determinadas configurações, como por exemplo, a prostituição, os bairros degradados, o consumo e tráfico de droga e outros delitos gerais. No entanto, quando se fala em ameaça interna é necessário fazer uma análise da ameaça externa, pois só sabendo qual a sua ligação será possível desvendar qual a origem do crime e só então traçar novas estratégias de prevenção criminal.

As ameaças externas são originadas por um conjunto complexo de fatores tais como: a internacionalização do terrorismo que, ao assumir formas diversificadas de atuação pode vir a provocar grande violência; a ligação entre fundamentalismo e meios violentos; a expansão e complexificação das redes transnacionais de narcotráfico; a utilização de diferentes sistemas financeiros nacionais para efeito de branqueamento de capitais o que dificulta a identificação do crime; a vulnerabilidade do sistema económico e do tecido produtivo, uma vez que há determinado tipo de investimentos de grupos estrangeiros que visam fins de legalidade duvidosa; o desenvolvimento de atividades desestabilizadoras, ligadas ao fenómeno desportivo (hooliganismo, vandalismo); o crescimento e diversificação de redes criminosas de tráfico de seres humanos e a prática de crimes ecológicos de grandes

dimensões. A ação terrorista tem tido uma abrangência crescente ao nível internacional fragilizando a segurança interna de cada um dos países.

Em caso de existência de ameaças externas, nos termos da lei, cabe às forças armadas defender o território nacional. Contudo, esta tarefa será mais fácil se houver uma cooperação permanente entre instituições. Com efeito, uma atuação eficiente implica a cooperação entre os vários organismos que têm como função defender o cidadão de qualquer ameaça interna ou externa. Há, contudo, que repensar uma nova forma de cooperação mais abrangente que abarque não só o nível nacional, mas também o nível da União Europeia.

Portugal já foi alvo de atividade terrorista, apesar de serem considerados atos isolados com fins muito específicos e sem que tenham propriamente algo a ver diretamente com o país. No entanto, nos tempos mais recentes tem-se verificado uma movimentação crescente de associações criminosas a nível nacional, com vista ao planeamento de atentados terroristas. Como exemplo, cita-se o caso que ocorreu recentemente no norte do país com a descoberta da primeira base ETA. Pelas informações obtidas sabe-se que essas redes terroristas serviram-se do país apenas como meio camuflado de atuações a realizar fora do território nacional. Este facto faz crer que atividades semelhantes possam ser desenvolvidas noutros países europeus e seguramente aqui na vizinha Espanha. Afigura-se que a única forma de prevenção desta nova atividade terrorista seja através de uma aliança entre a política de segurança nacional portuguesa, a política de segurança espanhola e de uma forma mais abrangente as políticas de segurança europeias

Cada país da União Europeia possui um determinado número de votos na tomada de decisões em Conselho de Ministros, bem como para a eleição dos deputados para o Parlamento Europeu. Assim, cada país tem direito a participar nas respetivas decisões, cabendo aos deputados nacionais eleitos representar o país. Realça-se que as decisões tomadas na União Europeia têm implicações diretas em Portugal, sendo por isso relevante a participação ativa dos representantes nacionais.

Dentro do território nacional há ameaças que pelas suas características podem mexer com os pilares da formação democrática. Estas ameaças podem ter diversas origens, bem como *modus operandi* ou níveis de atuação e complexidade diferentes. Quanto à origem

podem vir de sectores diversificados e até identificados ou do simples criminoso de rua que esporadicamente vai cometendo um crime, mas que com o tempo pode entrar numa rede de crime organizado.

Poderá pensar-se que é ainda prematuro falar no que será a nova realidade em termos de ameaça à estabilidade geral. No entanto, podem tomar-se medidas que previnam ou evitem o “fator surpresa”. A perda de vidas humanas causa sempre um grande impacto na sociedade. Por isso, urge encontrar rapidamente formas de prevenção dos atentados terroristas.

O fenómeno terrorismo tem vindo a alastrar à escala mundial revelando uma incapacidade dos Estados para a prevenir. Tendo em conta a análise já efetuada no que respeita às fragilidades encontradas a nível da prevenção do terrorismo parece haver toda a conveniência em discutir novas estratégias de prevenção, procurando a forma mais eficaz para alcançar um caminho comum de segurança na Europa.

A dificuldade existente tem em grande parte persistido pela falta de cooperação efetiva entre os vários países, quer se fale em cooperação interna, quer externa. Dadas as condições vigentes já não é possível tratar de uma alteração da reforma interna de um país, como se fosse um problema estritamente nacional, sem contextualizar o país na senda europeia.

Uma das grandes vantagens da cooperação policial consiste na partilha de informações capazes de prevenir a criminalidade organizada que assola os países a um nível internacional, com repercussões consequenciais no equilíbrio democrático. Esta partilha de informações põe cobro às várias falhas existentes nas sociedades fragilizadas por prováveis ameaças. Apesar das informações só se terem desenvolvido a partir de 1855, foram um instrumento de grande importância para o delinear de estratégias no âmbito da cooperação<sup>7</sup>. Com o fim da guerra-fria as informações ganharam relevância no que concerne à segurança nacional chegando-se à conclusão que os ataques terroristas poderiam ter sido evitados se existisse uma boa partilha de informações.

---

<sup>7</sup> A Estratégia Antiterrorista da EU abrange quatro áreas de atuação: Reforçar as capacidades nacionais melhorando a recolha e análise de dados de informações; Reforçar a cooperação europeia, desenvolvendo mecanismos que facilitem a sua cooperação; Desenvolver a capacidade coletiva, aproveitando da melhor forma a capacidade dos órgãos da EU, tal como a Europol e a Eurojust; e a Promoção de parcerias internacionais, cooperando com parceiros exteriores à EU, para desenvolver as capacidades e reforçar a luta contra o terrorismo (Luís TOMÉ, 2006).

A procura da concretização de princípios orientadores da cooperação policial está plasmada em documentos oficiais da UE, tais como, a “Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo”, o Programa de informação entre os serviços de *intelligence* e os policiais e os princípios do programa de Haia. Nestes documentos vêm referenciados como princípios orientadores, a necessidade de partilha e disponibilidade de informação entre os vários Estados-Membros.<sup>8</sup> Refere-se ainda que no quadro europeu várias iniciativas têm contribuído para a melhoria da partilha de informações. Neste plano, uma das mais relevantes iniciativas foi a criação do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) que trouxe grandes vantagens no que respeita à partilha de informações e às boas práticas de atuação no combate ao crime (UE, 2014). A Task Force dos Chefes de Polícia europeus tem vindo a contribuir para a normalização e padronização das formas de atuação policial na União Europeia.

O objetivo das reuniões entre os Chefes de Polícia de vários países europeus prende-se com a discussão de vários problemas criminais visando sobretudo a implementação de estratégias comuns (UE, 2014). Realça-se que a implementação do sistema SIS One 4 All (JO Resolução 2010/C 265, 2010) foi um dos grandes passos para uma maior efetividade de atuação no âmbito da cooperação transfronteiriça. Este sistema tornou-se essencial para o evitar de eventuais indivíduos infratores relativamente às imigrações. Atualmente pretende-se obter uma melhoria das tecnologias, ao mesmo tempo que se reconhece que o Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo evoluiu no sentido da previsão e aplicação de novos sistemas de controlo como o Sistema de Informação de Schengen II (SIS II) e o Sistema de Informações sobre Vistos (VIS), pois como é referido: Uma utilização inteligente das tecnologias modernas na gestão das fronteiras faz com que os cidadãos da União se sintam em segurança. A entrada em funcionamento dos sistemas SIS II e VIS continuará a ser uma prioridade importante (COM171, 2010).

Reconhece-se que a realização de seminários e conferências internacionais constitui uma mais-valia para a partilha de informações e troca de experiências tendo em vista o melhoramento da prática operacional. Nesta perspetiva foram debatidas diversas matérias

---

<sup>8</sup> Nestes princípios balizadores da cooperação policial, tem de se ter em linha de conta o princípio da não violação da base de dados.

que permitiram fazer um levantamento generalizado do grau de eficácia dos vários estados-membros na sua forma de ação.

Estes são alguns dos vários campos de desenvolvimento da cooperação policial e judiciária no seio da União Europeia. Contudo, tudo isto é insuficiente para que se possa falar de uma cooperação verdadeiramente eficaz no combate ao crime. Pois, para além do muito que já se fez, a Europa precisa de ir mais além para alcançar a prevenção do terrorismo de forma mais célere e com maior grau de eficiência.

Realça-se que se pretende que a Europa, como um todo, tenha uma resposta rápida perante o desenrolar de novas realidades ameaçadoras da segurança europeia. E acima de tudo pretende-se que o cidadão europeu consiga viver em paz e tranquilidade, sem pensar que amanhã poderá ser a próxima vítima de um ato terrorista. Apenas através de uma atitude pró-ativa se consegue facilmente evitar as consequências destas ações criminosas. A solução está, portanto, em encontrar novas soluções para o combate das causas do terrorismo, para evitar as suas consequências.

O pressuposto básico para o combate ao terrorismo remete para uma prevenção efetiva e permanente. Tal como diz Orlando Soares (1983), "o objetivo de prevenir ou dispor de maneira que evite dano ou mal, preparando medidas ou providências de antecipação", ou seja, só através da previsibilidade da atuação terrorista se consegue chegar ao fim pretendido. Por que não se pensar numa cooperação entre as forças policiais nacionais e europeias, bem como todos os outros organismos que têm como função uma ação de prevenção e combate do crime, na linha de pensamento de Manuel Ribeiro (2004).

Na União Europeia é imperativo encontrar forma adequada para que haja uma atitude reforçada e mais interventiva no plano internacional. Neste sentido estão previstas no Tratado de Lisboa medidas para tornar as instituições mais eficazes e racionais, através de um processo de decisão mais célere e coerente em matéria de lei e ordem pública proporcionando uma maior capacidade para lutar contra o crime, o terrorismo e o tráfico de seres humanos.

No Projeto de Estratégia da Segurança Interna da União Europeia está reforçada esta ideia da prevenção quando refere:

“Entre os principais objetivos da estratégia de segurança interna da UE contam-se a prevenção e a antecipação da criminalidade e das catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, assim como a atenuação do seu potencial impacto. Embora o processamento em justiça dos autores de crimes continue a ser essencial, uma maior atenção à prevenção dos atos criminosos e dos atentados terroristas antes que se produzam pode ajudar a reduzir os consequentes danos humanos ou psicológicos, muitas vezes irreparáveis.

A nossa estratégia deve portanto dar destaque à prevenção e à antecipação, com base numa abordagem proactiva e assente nas informações e na obtenção de provas necessárias para o processo judicial. A instauração de uma ação em justiça só pode ter êxito se estiverem disponíveis todas as informações necessárias.” (Bruxelas, JAI 90, 2010).

Neste sentido, a pressão sobre os Estados e as Organizações Internacionais deve recair sobre o fenómeno incerto, incalculável e surpresa que constitui a criminalidade organizada e grave. A antecipação ao acontecimento é o segredo para o sucesso e culmina no desmantelamento das redes criminosas que tenham como fim eliminar massivamente vidas humanas.

### 1.3. Diferentes perspetivas sobre o conceito de segurança

A palavra segurança significa ação ou efeito de segurar, afastamento de todo o perigo, condição do que está seguro, caução, garantia, confiança, tranquilidade de espírito por não haver perigo, certeza, firmeza, convicção, amparo (...) (n.d., Dicionário Universal de Língua Portuguesa). O conceito de segurança caracteriza-se por “Any of various means or devices designed to guard persons and property against a broad range of hazards, including crime, fire, accidents, espionage, sabotage, subversion and attack” (Manunta, 1997).

Segundo Marcello Caetano e Freitas do Amaral (Freitas do Amaral, 1996), a segurança é uma das necessidades coletivas, cuja satisfação regular e contínua deve ser provida pela “atividade típica dos organismos e indivíduos da Administração Pública, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável, devendo aqueles obter para o efeito os recursos mais adequados e utilizar as formas mais convenientes, quer sob direção ou fiscalização do poder político, quer sob o controle dos tribunais”.

A segurança é considerada como o pilar que sustenta o princípio democrático, tendo como fim a prossecução do direito à liberdade. “A Segurança é uma questão de Estado, mas mais do que isso, é um Bem Público. (...) Sem Segurança não há Democracia. A Segurança é condição da liberdade, como a liberdade é condição da Democracia.” (Severiano Teixeira, 2002). A segurança é tida como um valor juridicamente fundamental à luz do normativo constitucional considerando para tal, quer uma dimensão interna, quer uma dimensão externa do Estado.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 eleva esta necessidade coletiva a direito fundamental, como consubstanciado no seu n.º 1, do artigo 27.º (da Constituição da República Portuguesa CRP), a que todas as pessoas têm direito, cuja garantia cabe às Forças de Segurança assegurar, por força do n.º 1, do artigo 272 da CRP (Moreira, 1993). Os polícias, recurso humano daquela força, além de sujeitos de direitos, têm o dever acrescido de garantir o cumprimento do direito à segurança.

Partindo do pressuposto de uma permanente e infindável guerra, há necessidade de criar uma política de prevenção e defesa. Numa sociedade em rede a estabilidade



nacional não pode ser isolada do contexto, pois a sua estabilidade depende da estabilidade de outros países, mormente os países envolventes.

Quando aparecem situações anómalas a tendência é partir para um mundo desconhecido, perdendo automaticamente o domínio sobre qualquer situação. Com a inserção de Portugal na união europeia verificaram-se mudanças estruturais ao nível da atividade estatal, nomeadamente no que concerne à segurança. Como refere Ana Brandão a definição de segurança ainda é alvo de algumas contradições, pelo facto de ser um conceito que tem sido modificado com o passar dos anos, firmando uma atitude diferente no mundo (Brandão, 2003). A distinção entre segurança interna e externa ajuda a melhor compreender a sua abrangência.

Atualmente, com a inserção de Portugal no mundo globalizado, onde tudo se considera de acesso a todos, isso contribui para uma constante ameaça ao equilíbrio interno no que respeita à segurança. A segurança interna tal como ela vem definida nas normas legais, em termos gerais, pode ser considerada como se existisse uma fronteira virtual ao longo de todo o território nacional. Não se pretende causar atrito perante o acordo de Schengen porque em muitos aspetos eles formam o conceito de União e contribuem para a paz nacional. O reforço e o aprofundamento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, é uma tentativa de aglutinar novas experiências. Houve então necessidade de implantação de um novo sistema que integrasse todos os serviços e forças de segurança para a prossecução de um mesmo objetivo comum, a realização da segurança interna.

A Segurança Interna é definida como sendo “uma atividade desenvolvida pelo estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Lei de Segurança Interna: art.º 1, 2008).

Por seu lado, por segurança externa depreende-se um conceito mais alargado que envolve a defesa, pois esta continua a ser considerada entidade defensora da segurança externa, abrangendo deste modo os organismos que compreendem a defesa nacional. A

segurança externa visa a proteção do território nacional de qualquer tipo de ameaça vinda de outros países, utilizando para o efeito as forças armadas, bem como outras organizações pertencentes à defesa.

A segurança externa abrange não só a defesa do território, mas também a proteção da integridade de cada um dos cidadãos. Nesta perspetiva tem como objetivos a luta contra riscos, ameaças, conflitos transnacionais, no seio da ordem internacional, utilizando para o efeito não uma atitude individualista, mas corporativista.

A identidade de uma determinada Nação é protegida sempre que se consegue aliar o conceito de defesa e ao de segurança. O binómio defesa-segurança constitui a base de sustentabilidade do equilíbrio democrático, pelo facto de permitir o cumprimento do preceituado nos direitos fundamentais do homem. Assim, faz com que a constituição portuguesa enuncie e imponha as normas a cumprir ao contrário do que se verifica nos estados totalitários em que nem se consegue fazer cumprir a constituição.

As funções de defesa e segurança pertencem a cada Estado e aos cidadãos que colaboram com o seu voluntariado para o exército e forças de segurança, bem como para outros organismos a nível internacional. Portugal ao estar inserido no seio da união europeia obrigou-se a cumprir não só com a defesa do próprio país, como também, com a defesa de todos os outros países da EU. No âmbito da defesa têm sido desenvolvidas novas políticas que se relacionam com o seguinte: garantia da independência nacional, integridade do espaço nacional, liberdade e segurança dos cidadãos, salvaguarda de interesses nacionais no âmbito de uma segurança cooperativa, participação no quadro da segurança internacional, em missões internacionais de gestão de conflitos<sup>9</sup>.

Ao agir no plano externo, o nível de segurança recai sob a alçada da sustentação militar a quem cabe a obrigação de cobertura de todas as fissuras criadas por um clima de instabilidade “pós-fronteiriço”. Existe, contudo, uma preocupação permanente e clara no que respeita à defesa de possíveis agressões e ameaças indeterminadas com interesse no ataque à integridade nacional (Loureiro dos Santos, 2004). Na mesma linha de raciocínio de Cristina Sarmento refere que “A sociedade internacional é considerada anárquica, o

---

<sup>9</sup> Estas são consideradas as linhas mestras para o prosseguimento da política de defesa nacional, inseridas no Programa do XVII Governo Constitucional.

conflito interestadual o tipo dominante de conflito, e quer a força militar, quer a diplomacia são os principais meios de providenciar a segurança do Estado. Donde decorre que a política externa é tradicionalmente uma política de segurança político-militar.” (Sarmiento M. C., 2009).

A noção de segurança externa tem a sua delimitação em todas as ameaças que surjam do exterior das fronteiras do território nacional, distinguindo-se da segurança interna, que se reporta às possíveis ameaças internas à segurança nacional. A segurança interna é assim considerada, como sendo tudo o que respeita ao âmago do território nacional.

Na perspetiva de Adriano MOREIRA hoje em dia fala-se na “era da mundialização, crise de soberania, conflito de civilizações, fim da história, sociedades transnacionais, sociedade anárquica” (Moreira A. , 2000) o que decorre de uma nova perceção europeia do mundo, provocada e intensificada pelo desmantelamento das fronteiras internas.

Por seu lado, a segurança externa prende-se com um conceito mais ligado à defesa que visa a proteção do território nacional de qualquer tipo de ameaça proveniente do exterior. Assim sendo vem previsto na lei de defesa nacional que a “defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

À partida, pelas definições legais existentes facilmente se conseguiria traçar a fronteira entre elas, pois esta é bem real. Contudo, como afirma Cristina Sarmiento (2010) “A Globalização, sendo naturalmente «boundary eroding», implica a revisão conceptual das noções de fronteira e soberania. Por este motivo, com a abolição de fronteiras os conceitos desvanecem-se aos poucos, confundindo-se qual o alcance de cada tipo de segurança. No entanto, as fronteiras entre países ficaram unidas numa só fronteira comum a toda a Europa, por isso se pode hoje falar em fronteira Europeia, definida após o acordo Schengen. Mas por outro lado, foi mantido a identidade nacional de cada Estado, por isso mesmo podem ainda ser consideradas fronteiras nacionais perçetíveis”.

Com a integração de Portugal na União Europeia existiram mudanças estruturais ao nível da atividade estadual, bem como, no que concerne à segurança. A definição de segurança ainda é um “conceito contestado, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas.” (Paula Brandão, 2003). O seu conceito terminológico significa o seguinte:

“Conjunto das ações e dos recursos utilizados para proteger algo ou alguém. O que serve para diminuir os riscos ou os perigos. = GARANTIA

Aquilo que serve de base ou que dá estabilidade ou apoio. = AMPARO, ESTEIO”.

A participação de Portugal na União Europeia implicou a existência de dois tipos de segurança que são: a segurança interna europeia e a segurança externa europeia. A segurança interna europeia diz respeito aos problemas de criminalidade no seio do território europeu. A segurança externa europeia é a segurança realizada no sentido da proteção do espaço europeu. Contudo, a segurança que é praticada em Portugal nunca se poderá dissociar da segurança Europeia, pois só desta forma se contribui para uma internacionalização da segurança. A segurança interna europeia diz respeito à segurança dos vários países que dela fazem parte.

A segurança europeia está assim associada ao conceito nacional de segurança interna e externa. A Europa tem um compromisso assumido em matéria de segurança, no qual decorre do artigo 6.º, n.º 1 (COM171, 2010): “A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.”

Impõe-se, portanto, que a Europa deva desenvolver um modelo de segurança interna assente na cooperação. Tal cooperação pode ser feita a vários níveis, com diferentes atores e modalidades de Ação. Sublinha-se que a segurança interna é um valor crucial para a população viver de forma organizada e democrática consubstanciando-se num valor que merece consagração não só nos instrumentos jurídicos internos, como nos instrumentos jurídicos internacionais. A internacionalização da segurança face á internacionalização do crime faz com que se pense cada vez mais numa abrangência não só interna, mas também global. Existem vários tipos de segurança cujo conteúdo não olvida a teoria do seu espaço, uma vez que esta pode ser tipificada como local, interna, europeia e em última instância global ou internacional.

A pretensão de uma independência por cada estado membro, é hoje banida face ao conceito de independência de Estados-Membros. De um modo geral pode afirmar-se que a segurança interna portuguesa só se concretiza com resultados eficazes quando a segurança interna europeia se efetivar com diretrizes comuns a todos os Estados-Membros. De outra forma, os Estados-membros podem continuar a agir independentes, per si, apenas pensando na sua segurança nacional e nunca percecionando que a segurança interna de outrora foi transformada em segurança interna europeia.

Numa visão global deverá coexistir uma necessidade de interligação entre todos os estados-membros. A paz e a democracia são ideias-chave para a noção de unidade europeia. A matriz-base da democracia tem a sua origem na Europa e contribuiu para o seu desenvolvimento a vários níveis. Além da vontade de uma paz duradoura no campo político, a continuação da existência de uma democracia requer outros valores que também contribuam para o desenvolvimento da Europa. Estes valores prendem-se com a justiça, os direitos humanos, o bem-estar, o desenvolvimento, e a segurança. São valores sem os quais não se pode falar de uma Europa unida cujo fim último é a formação da identidade europeia (Almeida, 2005).

Portugal, enquanto membro da União Europeia terá de cumprir não só com a segurança e defesa nacional, como também contribuir para a segurança europeia e internacional. O seu contributo tem sido observado, designadamente, nas várias missões de paz nas quais o exército e as forças de segurança têm tido uma participação ativa, nestes últimos anos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Estas são consideradas as linhas mestras para o prosseguimento da política de defesa nacional, inseridas no Programa do XVII Governo Constitucional.

#### **1.4. O exercício do controlo social através das políticas de segurança**

Ao longo da história o Homem sempre sentiu a necessidade de defender o seu território. Com o passar dos tempos, as sociedades foram crescendo e a necessidade de viver em comunidade foi sendo cada vez maior. Hoje, em dia, o conceito de cidadania, traz ao Homem o privilégio de ter direitos, liberdades e garantias, de forma a viver em paz no seu país. Contudo, nem sempre estes princípios são garantidos, uma vez que, poderão surgir situações de grave descontrolo social, nomeadamente, situações ligadas ao mundo do crime.

Com efeito a espécie humana teve a capacidade de organizar a sociedade politicamente, de modo a salvaguardar a sua própria integridade e segurança. A união voluntária de povos surgiu desde muito cedo com as pequenas civilizações fundada na ideia de que a união faz a força. Este conceito de união evoluiu, originando sociedades mais complexas, as quais modernamente se designam por sociedades multiculturais. Entrando numa época de mundo globalizado pode-se mesmo afirmar que as sociedades são atualmente redes multiculturais. Por outro lado, a humanidade está confinada à existência de uma política estadual, pois sem esta não é possível um equilíbrio confiavelmente razoável.

As relações internacionais são, neste contexto, encaradas para além das relações estatais, com todos os mecanismos internos e externos que convergem para um relacionamento internacional de políticas comuns. As relações internacionais do passado, em que se falava de unidade e independência estadual foram evoluindo e a par destas emergiram um outro tipo de organismos públicos e privados. Estes organismos gozam de personalidade jurídica internacional, com poderes vinculativos sobre os vários Estados, ao nível internacional (Fernandes, 2008). Por outro lado, a vida interna e privada de cada Estado, deixou de se confinar apenas a uma perspetiva nacionalista, progredindo para um fluxo de interesses globais, na senda internacional. As relações entre pessoas complexificaram-se a vários níveis, tais como: ideológicos, económicos, culturais, sociais, jurídicos, entre outros. De igual modo as relações internacionais passaram a ser definidas

entre dois grandes vetores. Por um lado, surgiu um conjunto de relações pacíficas e, por outro, relações complicadas e geradoras de conflitos.

As ameaças provenientes da criminalidade violenta e organizada como por exemplo, o terrorismo, o tráfico de armas, de seres humanos e órgãos humanos, o tráfico de estupefacientes, o branqueamento de capitais e, mais recentemente, o uso de armas biológicas têm provocado um sentimento de insegurança alargado e permanente. Os decisores políticos são assim confrontados e coagidos a implementar medidas jurídico-criminais transformando o direito penal em instrumento da segurança.

As políticas de segurança interna veem-se agora compelidas a evitar uma visão limitada de ambiente interno para uma visão estratégica alargada ao nível internacional. A criminalidade interna de cada país passou a estar interligada a todos os países, quer estes sejam pertença da UE, quer sejam pertencentes a um outro ambiente na cena internacional. Permanece, por isso, a necessidade da procura de políticas de prevenção que ultrapassem a segurança interna de cada um dos seus Estados-Membros, pois esta requer uma visão muito mais abrangente. O fenómeno da globalização contribuiu para levar à criação de políticas conjuntas de prevenção e combate à criminalidade interna, mantendo o respeito pelas relações externas. A segurança passou a ser considerada como um dos objetivos principais dos decisores políticos, uma vez que tem em vista assegurar a proteção, bem-estar e desenvolvimento da comunidade, tendo como ressalva a defesa externa de qualquer ameaça. Daqui se traduz a essência do artigo 272.º e 273.º da CRP, no qual vem plasmado que o Estado português tem como primazia a defesa da sua segurança, quer seja ao nível interno, quer seja ao nível externo .

A segurança interna em Portugal tem vindo nos últimos tempos a ser um dos temas preponderantes por preservar o equilíbrio da sociedade portuguesa. Pretende-se a todo o custo que as políticas de segurança consigam diminuir os índices do sentimento de insegurança. Esta insegurança apesar de ter origem em ameaças permanentes vindas do exterior, mais se torna preocupante quando se percebe a realidade da criminalidade interna ou nacional.

Ao longo dos últimos anos assistiu-se a uma profunda alteração nas tradicionais relações internacionais em que os Estados participavam ainda de um mundo vestefaliano

(Brandão, 2003). A independência e autonomia Estadual que caracterizavam esta época traduziam-se numa clara separação entre segurança interna e segurança internacional, que pouco a pouco foi evoluindo para um mundo globalizado.

Após o período de pós Guerra-Fria assiste-se hoje a uma maior interdependência, transnacionalização e desterritorialização entre Estados. Esta evolução transformou rapidamente o conceito de segurança, a todos os níveis. A segurança interna tradicional já não pode ser considerada como o controlo absoluto sobre o equilíbrio democrático pois a ameaça é uma realidade permanente e cada vez mais complexa.

Muitos países deparam-se com situações de grave criminalidade, sendo necessário encontrar as ameaças internas ou externas, para mais facilmente encontrar estratégias de segurança para a sua descoberta e antecipada prevenção. As sociedades que são cada vez mais complexas e transformadas em cenários em rede apresentam uma complexa malha de relações internacionais. Esta complexidade deu lugar a um mundo de incertezas em que o crescimento da criminalidade é uma realidade absoluta provocando um sentimento de insegurança global.

No período que antecedeu a Guerra-Fria as redes terroristas eram frequentemente apoiadas pelos Estados. Porém, esta faceta ideológica que caracterizava o Terrorismo Internacional desapareceu, dando lugar ao aparecimento de organizações terroristas autónomas que passaram a atuar perante uma espécie de acordo estabelecido, ou mais comumente desenvolvido no Crime Organizado. Aquelas através do comércio ilegal de materiais radioativos aliados a um conjunto de interesses políticos potenciaram a atuação destas organizações terroristas, como por exemplo a sobejamente conhecida Al-Qaeda<sup>11</sup>.

O terrorismo é capaz de levar os seus efeitos a uma escala mundial causando um espetáculo de terror de dimensão inimaginável, pois possui células criminosas espalhadas quase inesgotáveis e capazes de atingir uma dimensão trágica em relação à vida humana. E muitas vezes, para criar um maior impacto no mundo, usa os órgãos de comunicação

---

<sup>11</sup> A organização terrorista também conhecida por **Al-Qaida** (em árabe: *إل قاعدة*, transl. *el-Qā'idah* ou *al-Qā'idah*, que se traduz por: "A Fundação" ou "A Base") é caracterizada por um fundamentalismo islâmico, com acção ao nível internacional, a qual é constituída por células independentes mas que colaboram entre si. Inicialmente tinham como intuito reduzir a influência não-islâmica sobre assuntos islâmicos, contudo, os seus intentos levaram o mundo ao pânico e terror (Correia, 2006).



social para captar o pânico das populações. Apesar de tudo releva-se que as relações entre Estados são repletas de hostilidades no plano das negociações sendo por vezes muito complicado chegar a uma conjuntura equilibrada em que as diversas partes envolvidas possam ganhar. Isto espelha a dificuldade que existe em encontrar entendimentos no plano das relações internacionais capazes de prever e prevenir atos terroristas.

Verifica-se, contudo, que o paradigma securitário mundial foi alterado. Recordase, porém, que já a partir da segunda metade da década de 1990 se questionava a eficácia do modelo de sistemas de informações existente face à gravidade, carácter difuso e transnacional destas ameaças. Os atentados terroristas vieram apenas confirmar essa realidade. Todavia, a sua dimensão escapou a todo o tipo de previsões e à gravidade dos perigos que se perfilavam obrigando então, de forma inadiável, a rever procedimentos e reequacionar as políticas securitárias.

Com efeito, a única forma que existe para enfrentar um ato criminoso é através do poder de antecipação ao ato. Porém, a supressão de fator surpresa só se consegue através de uma boa política de prevenção criminal. Contudo, apesar das políticas de prevenção criminal poderem ser em muitos casos eficazes, na maioria das vezes, ocorre apenas uma resposta de reação, pós-ato, ou seja, uma atitude meramente reativa. Nos casos de criminalidade grave os efeitos podem ser nulos ou efémeros, pois o facto de reagir apenas quando os factos acontecem pode traduzir-se num efeito explosivo da subida dos índices de criminalidade. Ora a única forma de antecipação é obtida através da posse da informação, sendo esta considerada ferramenta privilegiada e capaz de prevenir todo o tipo de criminalidade, desde o pequeno ato criminoso de rua até às grandes organizações criminosas recorrendo apenas a uma boa base de informações. Esta é, com efeito, a melhor forma de agir e prevenir com eficácia qualquer intento criminoso.

Apesar de ser um assunto pouco exposto ao público, por ser considerado uma ferramenta inquestionável na prevenção atos contra os Estados, os serviços de informações assumem particular relevância na defesa e na prevenção da criminalidade. Contudo, a ação dos serviços de informações consiste em tratar matéria sigilosa e, por isso, fechada ao público em geral. No entanto este é um assunto que deve ser discutido e explorado pois isso poderá ter repercussão na evolução do conceito de segurança dos

Estados. É, pois, importante criar uma base de confiança de modo que as sociedades secretas de outrora deixem de existir como sistema isolado dando lugar a um novo modelo mais atualizado.

Com a análise efetuada pretendeu-se descortinar o segredo que envolve os serviços de informação e segurança, também, conhecidos por *intelligence service*. De uma forma simples, mas oportuna espera-se que de alguma forma se consiga despertar a preocupação para esta temática.

Em Portugal a questão em análise, apesar de dissimulada, não deixa de provocar, frequentemente, algum atrito entre o governo e os serviços de segurança, facto que decorrerá da despreocupação geral em relação a este tipo de serviço. Afigura-se que a política nacional deveria ser exímia no tratamento e definição de novas políticas securitárias tendo em conta a evolução de sociedades e a sua crescente complexidade. Assim, parece ser de reponderar o modelo existente do ponto de vista da sua orgânica e coordenação funcional, para tentar identificar as suas fragilidades e colmatá-las. Só desta forma se conseguirá ter a certeza que os serviços de segurança dispõem de uma base de informações capaz de antecipar qualquer forma de criminalidade grave com particular relevância para o terrorismo.

Com a constante preocupação de preservar o direito à segurança, surgem várias políticas para a sua prossecução, sendo uma das mais importantes a política criminal. A política criminal foi evoluindo e sofrendo sucessivas alterações ao longo do tempo. Contudo, persistem determinados aspetos que merecem ser debatidos tendo em vista a sua eficácia e eficiência. Não se querendo cair numa visão demasiado redutora, reconhece-se que se não houvesse falhas na política criminal, poder-se-ia afirmar que não existiria crime em Portugal. Mas esta realidade não é a de Portugal. Para o reconhecer basta analisar os indicadores estatísticos, ou mesmo no sentimento de insegurança sentido e manifestado pela população.

A política criminal sofreu sucessivas evoluções as quais procuraram encontrar formas de melhoramento, tendo em vista concretizar o seu objetivo primordial: o combate ao crime. A política criminal, no seu percurso evolutivo socorreu-se de diferentes estratégias para melhorar a eficácia, sendo uma delas precisamente a das políticas públicas. A abordagem da política criminal baseada nas políticas públicas parece

ser de uma extrema importância. Não precisando ir muito além, basta pensar-se na evolução e nos efeitos que hoje em dia a política criminal evidência.

Reconhece-se que, por vezes, falta a percepção da importância que as políticas públicas podem ter no desenvolvimento das políticas criminais. As políticas desenvolvidas devem despertar o interesse e a curiosidade para o grau de importância que têm relativamente à segurança. Para o efeito convém fazer uma abordagem sobre qual a forma mais plausível de modo a contribuir para um evoluir positivo das políticas criminais em Portugal (Chambel, 2004).

As políticas públicas são utilizadas para mostrar com clareza quais as ações governamentais empreendidas. Pretende-se, pois, evidenciar uma ação governativa relativamente aos seus *actes*, e aos *non-actes* (Grawitz & Leca, 1985). Os *actes* são o modo claro como se evidencia um determinado programa para resolução de problemas sendo mais facilmente detetáveis. Os *non-actes* são as ações mais dificilmente detetáveis porque dizem respeito às ações que se recusam ou evitam fazer. Para Jean-Claude Thoening “Une politique publique se presente sous la forme d’une programme d’action prope à une ou plusieurs autorités publiques ou govenementales (Grawitz & Leca, 1985). As políticas públicas constituem-se como um programa pré-estabelecido pelo governo e autoridades públicas para a definição concreta de medidas em relação ao modo como a sociedade interage com o estado.

Perante os problemas da atualidade, as políticas públicas são ações difíceis de liderar, tendo como causa a mutação constante do problema da criminalidade e, por este motivo, assinalam a elaboração de um programa de resolução rápida. Quando é definida uma política pública em determinado domínio, as leis e os programas traçam um limite incompleto, não especificando a sua concreta aplicabilidade, tanto mais que, cada um dos países, para o mesmo problema tem modos de resolução diferentes, traçando diferentes políticas publicas (Boussaguet & al, 2004).

Para melhor se compreender o que se pretende de uma política pública, *a priori* podem ser questionados os seguintes aspetos: quais as medidas dos governantes; quando se processa a ação; quais os fins a que se destina; quais são os destinatários; na esfera pública quando e como se poderão realizar as ações. Os governantes quando não

enfrentam quaisquer problemas não podem tomar atitudes que levem a ações com resoluções igualitárias, porque os problemas são extremamente delicados.

Quando as decisões perante a escolha de um determinado programa se tornam incertas, provocam resultados um tanto ao quanto contraditórios. Quando se escolhem determinadas soluções, estas ao serem empregues delimitam as margens de escolha para o futuro, uma vez que, estas não podem ser alteradas arbitrariamente sob pena de se alterar o seu conteúdo programático inicial.

Por outro lado há também a necessidade de fazer a interligação com a política criminal existente no ordenamento jurídico. Do ponto de vista funcional a política criminal pode ser considerada um “conjunto sistemático dos princípios fundados na investigação científica das causas do crime e dos efeitos da pena, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da pena e das instituições com esta relacionadas, em que o seu único objeto inclinava-se para o crime”, tal como foi definido por Fran Von Liszt. Mas, surge a necessidade de rutura com o passado e aglutinar novos objetos de estudo o que faz com que acabe por surgir um novo fenómeno de patologia social, que se consubstanciou na terminologia *deviance* ou desvio social.

No passado o estudo do crime prendia-se apenas com conceitos meramente decorrentes do estudo das causas que originavam o crime e as consequências derivadas da pena. Repreendia-se punitivamente com o fim último de terminar com o crime. No entanto tal situação não se verificava e até mesmo surgiam comportamentos desviantes e, por isso mesmo, diferentes dos padrões base o que impunha a necessidade permanente de reformular as linhas orientadoras de uma política criminal. Este problema compreende-se facilmente se se tiver em conta as várias formas de crime que vão surgindo no dia-a-dia (Santos, 2004).

A trilogia inicial tem hoje de ser entendida como âmbitos autónomos ligados por uma unidade teleológica funcional, objetivando em concreto a realização do direito penal. Mas também se pode pegar na conceção de Mezger o qual a definiu como sendo “um conjunto de medidas estaduais de prevenção e combate ao crime” (Dias & Andrade, 1992). Mas a preocupação deverá antes prender-se com o que fora dito por Leferenz, em descobrir como se deve reagir e sobretudo contra o que deve insurgir-se. Segundo Costa Andrade e Figueiredo Dias, a política criminal deve delinear os limites últimos do punível,

sendo que, a identificação do comportamento punível dentro daqueles limites compete à dogmática jurídica - penal. Espera-se que Portugal tenha uma reação muito mais promissora e que conduza à prevenção efetiva de futuros delitos criminais.

A política criminal deverá ser sempre dirigida à população em geral, pois esta tem de ser considerada como um fenómeno social, dependente de um fenómeno político específico, empiricamente fundado e analiticamente construído, mas com aceitação social. Consequentemente, perante um determinado problema criminógeno, num determinado estado-membro, constata-se que a autoridade pública local é investida de poder para a resolução dos problemas desse país ou sociedade. Contudo, nunca se pode esquecer que ao estar interligado com a União Europeia, essa resolução também poderá passar pelos normativos europeus existentes.

As políticas públicas devem reforçar o motor de arranque para que haja uma mobilidade mais rápida nas atividades e nos processos de trabalho podendo ser auxiliadas pelas relações com outros atores coletivos ou individuais (Sarmiento, 2000), mediante sempre a tutela do Estado.

Os problemas são mensuráveis e assinalados, muitas das vezes, através do auxílio de uma base de dados estatísticas com base na qual, após a sua análise e interpretação, são delineadas estratégias para a resolução dos vários problemas com que o cidadão se debate. Contudo, também é incluído no programa de estratégias com fins de interesse particular, tendo em vista uma reeleição no domínio dos jogos de poder. Para conseguir definir com clareza o que se pretende demonstrar, importa compreender qual o âmbito do objeto de estudo em causa. Neste sentido procura-se evidenciar qual a importância de uma aplicação prática das políticas públicas no domínio da política criminal.

A Política Criminal tem como finalidades a prossecução dos interesses primários da comunidade, através de um poder público punitivo tendo como base a legitimidade da Lei Fundamental (Torrão, 2000). Esta política criminal é primordial para a compreensão, análise e, consequentemente, prevenção de todo o fenómeno criminal. Mas, chegou-se à conclusão que para se poder definir com rigor teria de se encontrar uma outra forma de definir esta dogmática, pelo que, se desenvolveram vários patamares indo de encontro ao

problema criminógeno. A criminologia, de forma pormenorizada, preocupa-se com o estudo do crime. Contudo, para o combater é necessário traçar linhas orientadoras.

Nos dias de hoje, acresce uma necessidade permanente de encontrar estratégias eficazes no combate do crime. Ao governo compete empenhar-se e encontrar soluções resolutas de um problema através da aplicabilidade de uma política pública de segurança. Mas, em relação a este assunto facilmente se compreende o cerne do problema, pois basta observar os sentimentos para perceber e ver a insegurança vivida diariamente. Um outro dado de registo significativo é a constatação de uma realidade criminal, como fora dito anteriormente, cada vez mais crescente. Há então a necessidade de recorrer a políticas públicas com acentuados critérios de rigor, para uma aplicabilidade adequada tendo em vista resultados práticos da punição (Sarmiento, 2003) no que respeita à prevenção da criminalidade.

Numa altura de grandes crises a nível mundial, quer seja no plano social e económico, quer seja no plano político, as políticas públicas são encaradas como contributo imprescindível para a estabilidade e desenvolvimento do país em matéria de desenvolvimento de políticas de segurança. Sublinha-se contudo, que as políticas públicas vão mais além, pois desempenham um papel preponderante no estabelecimento de novas políticas de cooperação entre os vários Estados-Membros.

No programa do atual governo a ordem de trabalhos a decorrer no respetivo mandato elenca como relevante e prioritário o reforço da área da Justiça e Segurança, querendo demonstrar e valorizar a efetiva participação de Portugal nos atos europeus. O programa prevê e realça um acréscimo de atenção no reforço de novos apoios na área da segurança.

Sublinha-se que, mediante o cenário internacional em matéria de segurança, as relações que a Europa mantém com países terceiros são de extrema importância, pois têm grande influência na estabilidade, no equilíbrio e na saúde da democracia. Estas relações têm influência direta em determinadas áreas e em larga escala na segurança Europeia. Têm sido mantidas relações privilegiadas, em diferentes domínios, com os EUA, pois tem sido um dos grandes parceiros económicos, contribuindo, desta forma para um crescimento da Europa. Por outro lado, os EUA necessitam da Europa para poderem investir nas suas economias e expandir as suas exportações. A relação entre a Europa e os

EUA exprime-se ou materializa-se em organizações como o Pacto do Atlântico e a declaração Transatlântica.

Uma das grandes relações que tem preocupado a Europa prende-se precisamente com a questão das relações Transatlânticas, ou seja, com todas as negociações que tem de realizar com os EUA. A luta contra o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça continuam a representar o maior desafio em matéria de segurança para ambos os parceiros, salientando-se, por isso, a necessidade de ambas as partes reforçarem a sua cooperação nesse domínio e apoiarem o papel que a Organização das Nações Unidas tem vindo a desempenhar na luta contra essa "dupla ameaça" (Teixeira & Pinto, 2007).

Quanto às alterações climáticas, o Parlamento Europeu solicitou já aos EUA que reconsiderassem a sua posição no que respeita à ratificação do Protocolo de Quioto e convidou o país a adotar "medidas internas firmes" que conduzissem a reduções absolutas das emissões de carbono e a desempenhar um papel ativo em futuras negociações internacionais com vista à participação nos futuros acordos em matéria de alterações climáticas.

Contudo, aquando da invasão do Iraque foi posta a França e a Alemanha em rota de colisão com Estados Unidos e Reino Unido no Conselho de Segurança da ONU. Por parte de Washington, foi feita crítica contundente à "velha Europa". Porém, em resposta, Paris e Berlim criticaram a inabilidade política de George W. Bush e a arrogância de seu Governo. Apesar da divisão ou descoordenação da União Europeia com o apoio oferecido a Washington por Espanha e Itália, ainda assim, a União Europeia e os Estados Unidos mantiveram um elevado grau de cooperação e atuação conjunta em diversas questões relevantes (2014).

As relações que a Europa mantém com a Rússia também têm sido, de um modo geral, consideradas de relevante importância. Estas tiveram o seu início nos anos 80 e foram-se reforçando, mantendo-se até hoje uma relação cada vez mais coesa. As crises que assolaram o passado recente da Rússia tiveram as suas consequências nas suas relações externas, embora tudo tenha caminhado para uma crescente normalidade dentro do expectável. Com tudo isto se prendem ainda outras organizações

governamentais que nada têm a ver com a União Europeia, como é o caso da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Apesar de Portugal ter algumas relações bilaterais com a Rússia, as suas relações são sobretudo estabelecidas no âmbito da Europa.

Poderá conjecturar-se que a Rússia é um dos grandes potenciais de insegurança, pois, os seus hábitos de soberania, independência e potência mundial não se perderam. Os países vizinhos, como a Turquia, os da Ásia Central e os Muçulmanos, também não contribuem para um maior equilíbrio, visto que estão a passar por períodos conturbados. Com efeito, continuam a persistir conflitos bélicos nestes países sendo complicada a procura de uma breve solução para estes problemas.

Mas as relações da Europa não se prendem apenas com países desenvolvidos e com vista a um mútuo interesse económico. As suas relações estendem-se a países mais pobres, nos quais a ajuda externa tem uma primordial importância para a sobrevivência dos seus habitantes, bem como a procura do desenvolvimento dos países mais atrasados. Foi a primeira potência a interessar-se pela ajuda a estes povos, ao nível do desenvolvimento comercial, dando um contributo nas exportações efetuadas por estes países (Almeida, 2005). Mas, ainda assim esta ajuda não é suficiente, pois a dependência destes países continua a ser relevante acabando pelas importações serem maiores que as exportações. Nestes países o seu desenvolvimento depende em muito de interesses políticos. Daqui se poder originar uma guerra só porque estes povos pensam que através da força se consegue melhor reivindicar os seus direitos. Portugal tem vindo a desenvolver-se e a evoluir em termos das suas relações externas, tendo aumentando significativamente a sua ação após a sua integração na Europa. Apesar de estas relações terem surgido e sido mantidas por necessidade ou por força das circunstâncias, isso fez com que nunca houvesse uma quebra nas relações internacionais.

Tais relações trazem benefícios para Portugal mas, em simultâneo, também trazem todos os aspetos negativos daí decorrentes. As relações externas traduzem, em certo aspeto, um marco negativo para Portugal e para a Europa, concretamente em termos de segurança, pois no nosso caso as consequências são já sentidas e afetam o clima de segurança interna. Daqui resulta que urge encontrar um caminho para que sejam mantidas estas relações, mas, simultaneamente encontrar um meio para proteção



da integridade nacional. O meio encontrado afigura-se prender-se com o reforço da cooperação pois, só deste modo se conseguirá atingir a segurança desejada (Valada, 2006).

Julga-se um pouco prematuro falar-se no que será de uma nova realidade em termos de ameaça à estabilidade geral. Contudo o que se pode pretender é evitar o inesperado. O exemplo paradigmático desta situação foi o já referido atentado do 11 de Setembro nos EUA, uma vez que, apanhou todos de surpresa. O efeito de resposta não teve êxito.

Se por si só o terrorismo é devastador de uma enorme área conjuntamente com a perda de vidas humanas, se aliado a este houver outros fatores crimínógenos e económico-financeiros poderá ainda ser mais catastrófico e denominado de ambiente de verdadeiro holocausto. Certamente que a perda de vidas humanas causará, como sempre sucede, grande impacto na sociedade. Contudo, será possível no futuro encontrar formas que permitam prever este tipo de atentados e desse modo tornar tal acontecimento diminuto? Talvez isso seja possível se forem encontradas soluções viáveis.

Admite-se que, se ao invés da natureza do terrorismo conhecido começar a existir um novo tipo de atos terroristas, isso afete, provavelmente, a estabilidade mundial e crie temporariamente um estado de perplexidade. Basta, por exemplo pensar no terrorismo através do sofrimento humano em que a dor seja maior, muito nefasta e afete os sentimentos individuais. Este novo tipo de terrorismo pode ser desencadeado entre outras formas através da utilização de armas de destruição massiva, quer sejam, nucleares ou bioquímicas. Se por exemplo, num próximo atentado terrorista fosse utilizado um produto químico que transmitisse ao ser humano uma doença grave, transmissível com um simples contacto ou através da alimentação, o sofrimento, a dor e a deterioração interior criariam um cenário de terror ainda mais grave. Um contágio facilmente se reproduz e se espalha por grande extensão. Por isso teria consequências em relação às quais os Chefes de Estado e de Governo pouco poderiam fazer, a não ser tentar encontrar um antídoto.

Sem querer alarmar, terá que haver a noção que esta é uma realidade possível. Por isso, é necessário encontrar formas de prevenção geral. A nível geral, os países

apenas começam a preocupar-se quando a ameaça é realmente verdadeira e real. Contudo, há que perguntar se não será já tarde demais para o “abrir dos olhos”? A União Europeia, constituída pelos vários Estados-membros, tem de encontrar soluções para o problema, pois só desta forma conseguirá desenvolver uma ação mais eficaz. O procedimento normal tem consistido em reagir pós-ato, ou seja, segundo aquilo a que se poderá chamar resolução “reativa”.

As novas formas de enfrentar problemas é através do descortinar da sua génese. Apenas através de uma atitude pró-ativa se consegue facilmente evitar as consequências nefastas do futuro. A solução está em apurar novas soluções para o combate das causas do terrorismo e não o combate após as consequências do terrorismo.

A grande questão em debate hoje em dia é o de saber qual a origem do problema e qual a previsibilidade de um novo ataque terrorista. Uma das hipóteses lançadas foi a de reequilibrar o procedimento a adotar através de uma revisão de todo o processo constitutivo da União Europeia. Após várias sessões de debate e estudo chegou-se à conclusão que a constituição da união apesar de ter trazido para os Estados-membros muitos benefícios para o seu desenvolvimento, também gerou novos tipos de situações criminógenas. Como origem deste problema foi apontada a abolição das fronteiras, pois ao permitir a livre circulação de pessoas, bens e capitais, mais facilmente se cometem crimes porque o controlo fronteiriço praticamente deixou de existir.

Por outro lado, ao pensar-se o caso dos EUA, o problema fronteiriço não se coloca, e no entanto, é considerado um dos Estados mais atingidos por atentados terroristas. Porém, a origem do problema, neste caso, é atribuído a questões políticas, devido à falta de acordo em negociações com outros países. A luta pelo poder é um problema cada vez maior, procurando-se a todo o custo conquistar o poder político para se haver supremacia *intra* e *entre* Estados. Por este motivo as lutas raciais continuam a ter um eco significativo nas negociações políticas, sendo, talvez, a origem de todo o problema.

A tensão racional está a ter cada vez mais efeitos negativos nos países do mundo sendo, por isso, necessário fazer um ataque exclusivo a este novo flagelo do século XXI. Mas acredita-se que poderão surgir novos tipos de ameaças. Por isso, toda a atenção é pouca, sendo necessário haver uma boa coordenação na partilha de informações e cooperação entre os vários intervenientes do processo da manutenção da segurança.

## **1.5. O sentimento de insegurança**

Após perceber a nova realidade criminal nacional e transfronteiriça, há uma procura de soluções urgentes e eficazes. A preocupação é de todos e deve ser entendida como primordial, pois é aquela que nos últimos tempos tem atemorizado a sociedade em geral. Os atentados terroristas têm semeado o terror e o pânico entre as pessoas. Por isso é urgente encontrar soluções que possam desencadear um conjunto de ações eficazes no seu combate e na sua erradicação. Acontecimentos que espalham o medo e terror no mundo geram o pânico e, diretamente, têm como consequência o aumento nos índices do sentimento de insegurança.

Ao analisar as tendências futuras, chega-se à conclusão de uma visão com inclinações para o surgimento de novos crimes. Perante este dramático cenário, o sentimento de insegurança dispara exponencialmente. Por isso mesmo, deverá haver um projeto comum para colmatar as falhas da segurança. Após a entrada de uma época em que a globalização atingiu os mais diversos sectores, esta visão global sobre a criminalidade no mundo trará inevitavelmente consequências para a permanência da segurança e até mesmo o fim da paz permanente.

Realça-se que um dos grandes problemas existentes no seio de uma sociedade é a propensão que o ser humano tem para a prática de factos que provoquem o sentimento de insegurança - crimes. O Estado terá assim de recorrer a medidas de prevenção e de combate ao crime. Por um lado, o Estado terá de contar com a atividade policial, que tem como fim a defesa da legalidade e a garantia de segurança e dos direitos dos cidadãos, como plasmado no n.º1, do artigo 272.º, da CRP.

Os direitos dos cidadãos e a eficácia policial atuam conjuntamente, havendo uma relação de proporcionalidade inversa e direta. A polícia também tem os seus limites de atuação, uma vez que não pode violar os direitos do cidadão. No entanto, quanto maior for a eficácia das polícias, maiores são as garantias de proteção dos direitos da coletividade. Neste sentido se enquadra o afirmado pelo Juiz Carlos Almeida, num debate

havido no Centro de Estudos Judiciários, ao dizer “quando se aumenta a eficácia, diminuem-se os direitos individuais” (Revista Polícia Portuguesa, 2000).

Sabendo-se que o cidadão vive por vezes em pânico só de pensar que um dia poderá ser ele a própria vítima de atentado, faz com que frequentemente chegue ao final do dia violentamente oprimido na sua liberdade diária. O cidadão tem direito à liberdade, tal como vem consagrado no artigo 16.º da CRP, e esta mesma liberdade não pode ser violada.

Releva-se que o problema da criminalidade advém muitas vezes das condições económicas, da educação, da habitação, do desfavorecimento das populações mais empobrecidas. Ao governo cabe o melhoramento das condições sociais de cada indivíduo. Os cidadãos têm o direito de viver em tranquilidade dentro de uma sociedade. Mas só o conseguirão se lhes forem dadas garantias de sociabilidade e estabilidade.

É de extrema importância perceber que a evolução da criminalidade se torna tendencialmente comum entre todos os Estados-Membros, sendo ainda observada a mutação constante do crime. Com a abolição das fronteiras esta questão tornou-se mais visível, pelo que é necessário encontrar uma solução comum. A prevenção da criminalidade poderá contribuir para que esta tendência crescente do sentimento de insegurança diminua, sendo para tal necessário haver uma boa estratégia nas políticas criminais desenvolvidas.

Na prevenção da criminalidade organizada existe uma tentativa constante para definir concretamente onde se encontra o limite da liberdade e da segurança e até que ponto a sua atuação se tem pautado pela violação de direitos, liberdades e garantias, pois mais uma vez se põe a relação causa-efeito: cidadania-direitos, crime-insegurança. Na perspetiva de Severiano Teixeira “A polícia cumpre e faz cumprir a lei, com os meios e do modo que a lei o determina. E a lei, num Estado de direito democrático, só pode estar ao serviço dos cidadãos e dos seus direitos. A segurança é, pois, a condição da liberdade” (Severiano, 2002).

Da análise que se pode fazer dos últimos Relatórios Anuais de Segurança Interna, Portugal tem tido em alguns tipos de crime a tendência para uma diminuição. No entanto, importa aqui analisar alguns tipos de criminalidade mais grave. Apesar de

Portugal não registar índices alarmantes de insegurança, em alguns casos há uma evolução significativa que poderá estar na origem do constante crescimento do sentimento de insegurança (Machado, 2004).

Atualmente, com o crescente aumento de criminalidade, e com a projeção muitas das vezes excessiva dos órgãos de comunicação social, isso leva a que os índices do sentimento de insegurança dispararem bruscamente. Em toda esta mudança não se exclui a influência vinda de outras paragens. Com efeito, não é despiciendo colocar em destaque o fato referente abolição das fronteiras, pois ao permitir a livre circulação de pessoas, bens e capitais, mais facilmente se pode cometer crimes.

No plano da criminalidade e das oscilações que a acompanham, os *mass media* têm um papel relevante, nomeadamente no que respeita aos índices do sentimento de insegurança e à sua variabilidade. É neste sentido que se fala em insegurança psicológica por vezes bem diferente daquela que realmente existe. Contudo, a difusão e propagação feita pelos *mass media* relativa a atos criminosos chega ao conhecimento dos cidadãos e estes sem se aperceberem, tendem a reatar determinados comportamentos porque a mensagem passada coage a sua atitude comportamental. Por exemplo, ao ter-se conhecimento de um assassinato ocorrido em determinada zona, isso condiciona imediatamente a vontade em se deslocar para aquela zona, pois passa a constituir-se como “zona vermelha”, ou seja, zona a que dificilmente a população se deslocará como o fazia antes.

O conhecimento existente permite assegurar que um dos meios mais céleres de mostrar no momento a realidade e que perpetua com mais veemência na mente humana é conseguido através da televisão, pois o recurso a imagens provoca sentimentos vários entre os quais, por exemplo, o de maior insegurança do que é na realidade. Acresce que a imagem televisiva atinge a população a nível geral ou nacional mesmo que as pessoas sejam analfabetas. Assim, a mensagem de insegurança é passada facilmente. Estamos pois envolvidos numa sociedade em que os meios de comunicação difundem os acontecimentos à escala global.

Se por um lado o poder da informação levada a cabo pelos *mass media* evolui nas sociedades, por outro lado, também constitui uma boa “escola do crime”, pois através

das mensagens transmitidas serão feitas novas aprendizagens podendo os criminosos rever-se nos papéis que veem e reportá-los à sua realidade. Acontecimentos destes podem ser considerados como verdadeiras aulas de criminogénese, ou seja, o ponto de partida para a proliferação e propagação do ato criminoso. Um dos estudiosos das transformações sociais provocadas pela revolução tecnológica do computador e das telecomunicações, Marshall\_McLuhan, considera que “o meio é a mensagem” e que através desses mesmos meios é possível fazer com que se viva numa “Aldeia Global” (McLuhan, 1998).

Seria ainda um erro excluir a possibilidade de instrumentalização política dos órgãos de comunicação social, no sentido em que podem constituir-se como um meio de divulgação deturpada utilizada pelo Governo, na projeção da mensagem que pretende transmitir para a população em geral. Como refere Jeuneney “... a imprensa desempenha um papel da evolução dos comportamentos políticos – e, mais violentamente, dos votos-, mas os dirigentes tendem espontaneamente a exagerar muito isso” (René-Rémond, 2003).

Nos últimos anos, devido à difusão pelos *mass-media*, o pânico entre as populações aumentou em consequência dos atentados terroristas, principalmente os ocorridos nos EUA e mais tarde em Inglaterra e Espanha. Os ataques ocorreram em países de maior relevância na política internacional. Contudo, os outros países poderão vir a ser também considerados como possíveis alvos. Os atentados terroristas podem ter consequências não só ao nível dos efeitos diretos, mas também, ao nível dos efeitos colaterais, os quais têm implicância direta nas relações externas.

Pensar-se na existência de uma segurança coletiva estável é irreal, pois esta é ameaçada diariamente com o surgimento dos novos conflitos entre diversos países. Tem-se como exemplo os conflitos existentes entre os países árabes. Um dos casos mais graves e que se vem arrastando há muitos anos é o conflito entre a Palestina e Israel. (Anes, 2006). Com a abolição das fronteiras tornou-se mais fácil planejar um ataque terrorista, a determinado alvo, até mesmo para indivíduos de outros países, mas que facilmente se conseguem introduzir na Europa.

A questão essencial da segurança na Europa prende-se com o saber se o caminho a percorrer vai no sentido de se manter o que já está previamente definido, ou se, pelo

contrário, existe uma vontade política no sentido de procurar alterar as estratégias criminais. Perante uma Europa unida é relevante reequacionar a questão e perceber qual é a vontade dos cidadãos europeus. Com a subida do sentimento de insegurança parece que a melhor hipótese será a procura de novas formas de combate à criminalidade.

No que respeita a Portugal a segurança interna tem vindo nos últimos tempos a ser um dos temas preponderantes para o equilíbrio da sociedade. Tem-se pretendido a todo o custo que as políticas de segurança consigam diminuir os índices da criminalidade e do sentimento de insegurança. Esta insegurança apesar de ter origem em ameaças permanentes muitas vezes vindas do exterior torna-se ainda mais preocupante quando se percebe como realidade geradora de criminalidade.

## 1.6. Síntese capitular

A segurança pública desenvolveu-se ao longo do percurso histórico das sociedades primitivas sofrendo sucessivas metamorfoses na forma de se manifestar. Este facto tem uma estreita relação com a evolução do homem e com as suas exigências, tendo chegado ao estado em que hoje se encontra e que caracteriza as sociedades democráticas. A segurança é considerada um bem essencial.

Apesar das oscilações constantes, parece haver uma tendência generalizada para a diminuição da criminalidade, nos últimos anos, devendo, contudo haver alguma cautela quanto à abordagem e à leitura dos dados estatísticos e ao seu significado. Por um lado, há que considerar que a criminalidade participada poderá ter baixado devido às custas que acarreta ir a tribunal e por isso mesmo, a sua falta de denúncia, ou por outro lado, ponderar que as alterações nas dotações estatísticas podem alterar a sua dimensão. Contudo, no que respeita à atividade criminal grave há indícios de regressão.

Realça-se que há várias perspetivas sobre o conceito de segurança em parte devido à constante mutação da sociedade que vai progredindo e alterando a dimensão espaço-temporal. Por essa razão se chegou à conclusão da existência de quatro grandes tipos para definir a segurança. Assim refere-se segurança interna e externa quando se refere a realidade nacional. No plano Europeu, pode-se mencionar a segurança interna europeia e a segurança externa europeia. Sublinha-se que a abolição de fronteiras e globalização contribuíram para relevar a dicotomia da segurança (interna e externa), causando certas resiliências em se saber afinal o âmbito da externalidade transfronteiriça.

As sociedades contemporâneas relevam um aumento dos índices de insegurança. Contudo, não deve ser descurado o papel dos *mass media* neste fenómeno de difusão de acontecimentos, pois nem sempre foi assim. Os índices estatísticos de que se dispõe devem ser lidos com cautela quer quando se assiste a decréscimos, quer a aumentos da criminalidade. É, contudo, relevante atender à violência associado ao “modus operandi”, tantas vezes agravada por uma



mediatização exacerbada capaz de traduzir e transmitir uma insegurança subliminar e irrefletida.

Como se pode depreender, as políticas públicas de segurança são uma exigência de qualquer Estado de direito, pois sem elas instalar-se-ia a desordem e caos na sociedade. A função dos normativos políticos, na prática é ditar as regras de controlo de condutas sociais para cumprir o plasmado na Constituição Portuguesa e na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Só desta forma se consegue respeitar o direito à segurança e por sua vez o direito à liberdade.

## **CAPÍTULO II: EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL**

### **2.1. Os primeiros corpos de polícia**

Com vista a uma melhor compreensão daquilo que hoje representa a Polícia Portuguesa é necessário fazer-se uma retrospectiva histórica. Para tal é primordial analisar as suas origens. Do contexto histórico recente, surgem alguns pontos que importa analisar e refletir, para melhor se perceber, a evolução da polícia ao longo dos anos. Neste desiderato, constituiu-se como ferramenta imprescindível a pesquisa de documentação arquivística que melhor refletem a sociedade da época e quais foram ao longo dos tempos as razões para suas sucessivas reestruturações. As primeiras organizações policiais surgem no século XIX. Para analisar o legado histórico policial, tem de ser contextualizado na conjuntura política, e na forma como a sociedade estava organizada na época.

Antes do aparecimento dos primeiros corpos de polícia, a população regia-se pela justiça popular e no seio da comunidade era eleito um responsável por essa tarefa. No reinado de D. Fernando surgiu a figura do Alcaide-mor que tinha simultaneamente funções administrativas e funções policiais. Por volta de 1521 já no reinado de D. Manuel I, surgiram relatos da figura de “besteiros”, por serem homens armados de bestas para defesa da localidade a que pertenciam, mas que foram substituídos, mais tarde, pelos Quadrilheiros (Trindade & Jesus, 1998).

Decorridos 254 anos da primeira referência a corpos de polícia, torna-se interessante perceber a partir de que momento passou a existir instituições policiais. A primeira referência documentada sobre corpos de polícia encontra-se plasmada num Alvará que tem força de lei para a época, datado de 25 de junho de 1760, o qual cria o cargo de Intendente Geral da Polícia. Este Alvará coordenava as atribuições de Polícia exercidas pelos magistrados judiciais. Estava também dependente da Intendência

Geral da Polícia a Real Casa Pia, instituição criada por Decreto de 3 de Junho de 1780 e responsável pela integração socioprofissional de jovens com atividades irregulares ou marginais. Salientam-se as competências de superintendência geral dos contrabandos e descaminhos dos reais direitos, a concessão de licenças para casa de jogos, de passaportes, de controlo de mendigos, de divertimentos públicos e de rondas volantes, e o expediente da Casa Pia e Casas de Correção e Educação de Santa Isabel e Santo António, a iluminação da cidade, a inspeção para os navios que pretendessem sair do porto de Lisboa (Torre do Tombo, 1760).

Foi seu primeiro Intendente o desembargador Inácio Ferreira Souto<sup>12</sup>, que desempenhou um papel fundamental na perseguição à família dos Távoras. Em 1780, a rainha D. Maria I nomeou como Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino o Dr. Diogo Inácio de Pina Manique, que se manteve em funções até 1805, data do seu falecimento.

À semelhança do que se passava na Europa, em 10 de Dezembro de 1801 surge a 1ª organização policial, intitulada de Corpo da Guarda Real de Polícia, chefiada pelo então Intendente Pina Manique. Este corpo de polícia era constituído por oito companhias de intendência, quatro companhias de cavalaria e dez oficiais que faziam parte do Estado-Maior, perfazendo no total 114 elementos. Passado um ano ao julgar-se insuficiente o número de elementos para o policiamento noturno, reforçou-se com mais vinte e um homens. Passados três anos houve necessidade de novos aumentos, constituindo-se um total de 1241 elementos<sup>13</sup>.

Até finais do séc. XIX, apesar dos vários problemas da época, pretendia-se que a segurança individual e a paz social constassem na estrutura da ordem jurídica, para o desenvolvimento e equilíbrio da sociedade (Almeida, 1927). Imbuídos neste espírito, tentaram-se organizar vários modelos de segurança, mas foi dificultado pelas várias lutas políticas, surgindo em 1823 a Guarda Nacional, que tinha por missão a defesa da

---

<sup>12</sup> Foi o primeiro dirigente da polícia com grande relevo pois contribuiu para a segurança do reino, tendo grande relevância no caso da família Távora. Os Távoras, devido à sua animosidade para com Sua Majestade, foram culpabilizados, julgados e condenados (Torre do Tombo, 1930).

<sup>13</sup> Conforme documentação retirada na primeira carta que constituía a polícia portuguesa onde se pode verificar que este modelo foi seguido em grande parte por aquilo que se passava na França. Sendo esta ainda uma influência atual. (Torre do Tombo, 1931).

ordem e tranquilidade pública. Em 8 de Novembro de 1833, foi abolida a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino.

Nesta fase, para se poder formar o corpo de polícia tinham que ser retirados do exército, momentaneamente, pois quando surgiram as guerras, no reinado de D. Miguel, houve a necessidade de os reunir novamente no exército. Durante seis anos houve um interregno na sua utilização na manutenção da ordem pública. Em 1834, surge novamente a necessidade de se criar um corpo de polícia, alterando o nome para Guarda Municipal de Lisboa. Esta era constituída por companhias de infantaria e cavalaria, estando esta última mais valorizada, através de um pagamento extra no seu salário.

A população estava a crescer exponencialmente em dois grandes centros urbanos, Lisboa e Porto. Havia grandes disputas entre vizinhos na cidade havendo necessidade de se constituir uma nova polícia no Porto. Surge, então em 1835, a Guarda Municipal do Porto. No comando destes dois corpos de polícia estavam dois oficiais, em exclusividade, dependendo do Ministério do Reino.

A partir de 1851 o comando passou a ser dos oficiais do exército em regime de comissão<sup>14</sup>. Havendo uma matriz base de formação com algumas áreas em comum tinha todo o sentido em se recorrer ao Exército. A sua estrutura era semelhante à do Exército, porquanto os sargentos também podiam ascender ao posto de Alferes, em concorrência com os do exército. Houve necessidade de proceder a algumas alterações fruto de reflexões internas e de influências exógenas que suscitam interesses relativamente as estruturas dominantes na prevenção do crime. A par de um aumento industrial e económico, evoluem os direitos civis e sociais, cresce o sentimento de medo e insegurança no seio da população em geral. Estudos estatísticos apontam para um aumento do número de crimes. Assiste-se a um clima de agitação e conflitualidade social e política, com receio de voltar a situação de pobreza anterior. Contudo, um grande passo foi dado e em 1867, proclama-se a abolição da pena de morte para os civis.

---

<sup>14</sup> Interessante realçar que esta prática só se deixou de acontecer na Polícia de Segurança Pública, aquando da implementação da Escola Superior de Polícia. Esta Instituição anos mais tarde passou a ser chamada aquilo que hoje se denomina por Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Em 1868, as guardas municipais foram integradas no exército, e toda a disciplina e promoção, continuaram a ser pagas pelo Ministério de Reino, bem como era este que organizava todo o serviço que lhes era destinado. Esta dupla tutela fazia com que o comandante das Guardas Municipais, ao propor um oficial de infantaria ou cavalaria, só através de acordo entre os Ministérios do Reino e da Guerra, seriam autorizados a exercer funções como comandantes policiais.

Por influência do iluminismo do séc. XVIII, que se traduziu na confiança na razão e nas capacidades autorregeneradoras do género humano através do reflexo interior, surgiu no final do séc. XIX, uma nova forma de pensamento face a novas áreas do saber e interpretações diferentes sobre o crime. O crime passou a ser visto como um fenómeno social que pôs em causa o equilíbrio e o bem-estar da sociedade.

O Estado, no desenvolvimento de novas funções criou instituições e entidades tendo contado com o contributo de vários pensadores sobre o modo de combate à criminalidade. Por outro lado houve uma maior revelação do crime através da imprensa o que só por si acabou por gerar um maior sentimento de insegurança.

As mudanças sociais, as alterações políticas e económicas despoletaram na população uma inquietação sobre a criminalidade. Cada vez mais o Estado impõe uma disciplina social através da criação de instituições policiais, forças estas que serviriam como garante do poder de repressão. A ameaça do crescimento criminal vai criar um medo geral na população e obriga o governo a alargar as funções e influência dos corpos policiais e a sancionar a autoridade das elites sociais. As sociedades liberais, burguesas e industriais, associadas ao rápido progresso, originam uma expansão do número de crimes, criando novas tipologias de crimes, que com o passar do tempo foram ganhando maior volume de casos. Através de novos meios científicos e tecnológicos o Estado vai tendo meios mais eficazes, evoluindo numa área mais preventiva e repressiva. Aliando-se para esta concretização uma ação mais direta da autoridade judicial.

Na segunda metade do séc. XIX diferentes tipos de crime, são descriminados e eliminados outros de forma a adotar-se a um novo ambiente político, económico, social, cultural e mental. Até o conceito de crime é alterado.

Surge em 1867 a Polícia Cívica. Estas instituições policiais eram marcadamente assentes em princípios repressivos, apesar de na época do liberalismo surgiram com um carácter mais preventivo. Surge ainda em 1902 a Polícia de Investigação Policial, cuja missão era a investigação. Em 1911 surge a Guarda Nacional Republicana, organizada e hierarquizada como o exército<sup>15</sup> (Trindade & Jesus, 1998). Apesar destes fatos desde os primeiros corpos de polícia surgem ainda algumas dúvidas quanto à génese policial das atuais estruturas policiais da GNR e da PSP, daí que ambas as forças assumem este mesmo historial.

Após a intervenção de Portugal na I Grande Guerra Mundial, teve graves consequências a nível económico e social. Nesta fase o Estado passa a ser concebido como um Estado de Providência, surge a condição de cidadão detentor de direitos e a passagem de um capitalismo duro para um de vertente mais social. O sistema político sofreu várias alterações, visando apaziguar os desequilíbrios económicos e sociais. É também nesta altura que o governo utiliza as políticas públicas para resolução de problemas institucionais e sociais (Sarmiento, 2003).

O século XX português começou com uma grande instabilidade política, o que não permitiu o lançamento de reformas sociais e económicas que levassem Portugal a atingir os níveis dos países europeus avançados. A participação na primeira Guerra mundial, o bilateralismo e o proteccionismo, além de não terem contribuído para o progresso esperado, provocaram o aumento dos preços, a desvalorização da moeda, o desemprego e a emigração. O arranque industrial foi feito muito tarde, a agricultura manteve-se demasiado tempo como sector principal, o que também contribui para a sua progressiva deterioração. As relações económicas com o exterior foram durante muito tempo, bastante reduzidas e mantiveram-se quase sempre deficitárias, com uma estrutura desequilibrada e dependente dos fluxos financeiros. Apesar dos aspetos negativos na I República que se registaram alguns dos maiores progressos que ocorreram na sociedade portuguesa.

Salazar, por diversas vezes, se dirigiu ao povo português apelando à integridade e individualidade de Portugal, sendo bem visível nos seus discursos: “... Os portugueses de hoje com a força das suas tradições com o poder da sua gente empreendedora,

---

<sup>15</sup> Conforme 1.ª Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, de 3 de maio de 1911.

com a justa aplicação dos seus capitais e do seu crédito, com a coordenação da sua produção agrícola e industrial, conservar e desenvolver a sua produção agrícola e industrial, conservar e desenvolver a sua integridade geográfica na Ibérica, na África e no Oriente” (Calafate, 2006).

Salazar ao tomar as liberdades individuais de cada português como suas levava o país por um rumo isolado dos restantes países europeus. Quando Portugal foi colocado perante as guerras coloniais, a comunidade internacional, condenou esta prática política da década de sessenta. À luz dos políticos da época, Portugal era visto como uma Pátria e Nação, evidenciando assim a sua diferença perante outros países protegendo a sua integridade histórica<sup>16</sup>.

Com o Estado Novo e com a génese do regime corporativo houve um retrocesso nos domínios económicos, sociais, culturais e científicos. A atividade económica ficou sob o controlo de um reduzido número de grupos económicos financeiros. A organização corporativa, o condicionamento industrial, o controlo dos mercados, os planos de fomento, a autarcia económica, a concentração de capital e a exploração colonial, suportados por um Estado antidemocrático, conduziram o país a uma situação de crise e isolamento.

O neutralismo português benéfico no curto prazo acarretou ainda mais problemas. A indústria e as infraestruturas sofreram com a modernização efetuada em países europeus, alargando-se ainda mais o fosso entre Portugal e a Europa. No pós-guerra, apesar de alguma abertura o atraso económico e o fosso criado foram sendo cada vez maiores (Teixeira, 1990).

Na perspetiva política Portuguesa, após uma época salazarista os governantes da época conseguiram assim concretizar a intenção de integração portuguesa naquilo que inicialmente começou como uma simples união de povos e evoluiu para o conceito de União Europeia. A esta união apesar de não fazer parte da sua fundação, mas Portugal foi dos primeiros a aderir a este conceito de união, pois o nosso objetivo seria o de trazer melhores condições para o país.

---

<sup>16</sup> Hoje em dia esta ideia foi-se diluindo no espaço europeu. Se Portugal outrora se podia orgulhar dos seus feitos e no domínio que tinha sobre as suas ex-colónias, hoje apenas se resume a um passado histórico.

Portugal viu-se assim obrigado a aderir à OECE foi o início da abertura da economia portuguesa ao exterior e um impulso para uma nova fase de industrialização. Em 1974, Portugal tem um novo impulso, com a implementação do novo regime democrático. É a partir desta que se toma consciência da importância vital para a política externa portuguesa a entrada na União Europeia.

Com a revisão constitucional de 1982, novas crises assolaram o país, uma vez que as privatizações e a economia de mercado se tornaram superioridades, aumentando a dívida pública externa. Portugal perante tantas adversidades viu-se assim obrigado a integrar a União Europeia<sup>17</sup>. Obviamente que haveria todo um interesse na admissão de Portugal e da Espanha pois a Europa pretendia alargar a sua margem de negociações ao Sul mediterrânico e aos países latino-americanos e africanos de influência portuguesa e espanhola. Após a estabilidade política, Portugal, pode deste modo, a partir de 1986 dar entrada na Comunidade Europeia.

A adesão trouxe a Portugal alguns benefícios, principalmente no sector económico, contudo, provocou também largas assimetrias relativamente ao desenvolvimento das regiões do interior. Portugal tem em determinadas áreas sobrevivido devido às ajudas comunitárias que têm vindo a ser dadas nos últimos tempos. Contudo, esta é uma premissa muito gravosa, pois inegavelmente a ajuda não é de carácter permanente e eterno. Esta realidade vai provocar um fosso cada vez maior no seio da sociedade portuguesa, pois, caminha-se para uma realidade parecida com alguns países mais pobres, onde os ricos continuam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

O perigo imediato deste problema social é o desmoralizar de toda uma sociedade que lutaram pelos seus direitos democráticos, pois agora vê-se obrigada a fazer determinadas restrições, caminhando a passos largos para o caminho da pobreza. Não é difícil chegar-se a esta conclusão se verificarmos as bases de dados das

---

<sup>17</sup> O período das negociações e da pré-adesão foi repleto de dificuldades. Receava-se que a livre entrada em Portugal das grandes empresas multinacionais europeias pudesse impedir a economia portuguesa de ultrapassar o seu atraso (Almeida, 2005).



associações portuguesas de ajuda comunitária que vão registando cada vez maior número de pessoas que precisam de ajuda<sup>18</sup>.

Esta perspetiva para além do nefasto efeito negativo que tem no equilíbrio das sociedades tem uma influência direta no aumento dos índices de criminalidade. Pois o que parece mais óbvio é que todo aquele que não tem o que comer, e por já ter a consciência que nada tem a perder lança-se nas margens do crime. E nem se importarem em ir para as prisões, pois sempre se consegue dormida e comida.

Após a revolução 25 de Abril e com a inserção de Portugal na Comunidade Europeia, houve a necessidade de mudanças estruturais ao nível da segurança. A lei de segurança interna foi sofrendo alterações na sua definição, passando a ser uma atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem; segurança e tranquilidades públicas; proteger pessoas e bens; prevenir a criminalidade; e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais, e o respeito pela legalidade democrática.

Apesar do exposto não se pode ter uma visão tão redutora, pois ainda assim a integração europeia parece ser a melhor solução adotar. Importa sim, tomar consciência da realidade atual e criar mecanismos de defesa para que situações mais graves possam vir a ocorrer. Ao cair num plano externo, o nível de segurança recai sob as bases de sustentação militar recaindo a obrigação de cobertura de todas as fissuras criadas por um clima de instabilidade “pós-fronteiriço”. Existe uma preocupação clara na defesa a possíveis agressões e ameaças indeterminadas com interesse no ataque à integridade nacional (Santos, 2004). A partir de 1989 com o fim da guerra fria as informações ganharam relevância no que concerne à segurança nacional, chegando à conclusão que os ataques terroristas eram evitados se houvesse uma boa base de informações.

Surge a partir do regime republicano a criação da Polícia de Defesa Política e Social e da Polícia de Vigilância e Defesa do Estado em 1933, sendo reforçado em 1938 com os serviços de informações da Legião Portuguesa. Em 1945, criou-se uma Polícia

---

<sup>18</sup> Os registos alcançados pela associação da Luta contra a Pobreza vêm ao longo dos últimos anos registando esta evolução negativa da pobreza em Portugal. Pesquisado em <http://observatorio-lisboa.reapn.org/> e <http://www.pobrezazero.org/>.

Internacional e de Defesa do Estado; no entanto assistiu-se a uma transformação no direito geral, ao nível da segurança em 1969. Estas polícias repressivas e de Estado foram sendo dissimuladas e destruídas na sua essência, após a queda de regimes ditatoriais. Estas foram se degradando ao nível policial, pois a nível militar eram dependentes apesar de só virem a sofrer um novo impulso com a integração de Portugal na OTAN em 1949.

Após o 25 de Abril, em 1974, e até 1984, as informações militares ocuparam o fosso criado outrora. Em 1984, com o Sistema de Informações da República Portuguesa surgem duas entidades de informações distintas, o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). Faltava a noção da criação de um serviço de informações nacionais para dar cobro às falhas da segurança nacional de forma a criar uma antecipação às ameaças prováveis e reais, como foi o ataque de alguns grupos terroristas quer ao nível interno, quer ao nível internacional. Em 1999, a PSP passa a ser reorganizada contemplando a consagração de uma estrutura civil. É então que após o atentado de 11 de Setembro de 2001, surge o repensar e uma reabilitação de todo o sistema de informações e da missão imposta para os serviços e forças de segurança.

A multiplicação de diversos corpos de segurança contribuem para a concretização de uma política de segurança interna cada vez mais complexa. O sistema de segurança interna mostra-se assim repleto de vários atores que concorrem para a prossecução das políticas de segurança interna.

## **2.2. Evolução e mudanças estruturais**

Decorrente do legado histórico pode afirmar-se que as estruturas policiais portuguesas assentam em raízes do modelo napoleónico, ou seja tem uma estrutura organizacional dualista: por um lado uma polícia com estatuto militar, por outro, uma organização civil. Há uma responsabilidade direta das polícias perante o poder central. Contudo, também, apresenta características de um modelo nacional, em que as várias polícias têm competência de atuação extensiva a todo o território nacional, com uma organização única e na dependência de um Diretor Nacional de Polícia ou Comandante Geral.

Os modelos de policiamento implementados em Portugal passaram por diversas abordagens, procurando na sua concretização definir formas de concretização mais viáveis e assertivas. Passou-se por uma evolução dos modelos de policiamento, e de uma resposta ao crime, passou-se de uma atitude reativa para um tipo de policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade.

Inicialmente o típico modelo de policiamento português era o de carácter reativo, onde a polícia tinha uma atuação pós-ato. Apenas quando se tinha conhecimento da ação criminal se reagia, pois a falta de meios humanos e materiais e a tipologia de crime existente, à época era considerado capaz na resposta à criminalidade.

Após alguns acontecimentos criminais e a evolução do crime chegou-se à conclusão que afinal este modelo de atuação, não responderia só por si, a uma resposta necessária e premente de uma atitude que se pretendia ser urgente antes do ato. Neste sentido pensou-se que o modelo que deveria ser defendido para uma atuação mais assertiva da polícia seria através de uma atitude mais preventiva, pois só com a antecipação ao crime se conseguia ter nível de eficácia no seu controlo e erradicação (Oliveira, 2006).

Entretanto, com a evolução da sociedade e de uma mentalidade mais racional e sensacionalista, a polícia sofreu inúmeras críticas ao modo como agia. Passou-se então

para uma aproximação ao cidadão que apenas tinha a visão da polícia como um verdadeiro “caçador” das multas. A forma que se encontrou foi através de uma aproximação ao cidadão. Surge daqui um conceito de programa de proximidade, cujos objetivos prendiam-se com uma aproximação real e efetiva. Neste novo modelo de policiamento procura-se uma maior aproximação à população, pretendendo-se ganhar um maior grau de confiança para com a instituição policial. Desenvolveu-se um relacionamento constante entre elementos policiais ganhando uma maior confiança na população, conseguindo-se uma integração da sociedade, e com isto aumentar a previsibilidade da criminalidade. O Policiamento Comunitário conta com a ajuda e envolvimento da população na luta contra o crime e manutenção da ordem, é o que amiúde se designa de polícia de proximidade; a polícia deve prevenir a delinquência e a procura de um trabalho mais proactivo, estudioso, informado e menos reativo. Procura-se designar-se um conjunto de polícias para um sector específico, e mantendo-se os mesmos para que consigam conhecer a fundo os problemas locais na área onde atuam (Oliveira, 2006).

O polícia insere-se nesta comunidade e procura atuar sobre o crime na sua génese, ou prevenindo atos delituosos, mediando conflitos sem se envolver neles, intervindo apenas quando a ordem pública se altera perigosamente, deixando que seja principalmente a própria comunidade a solucionar os seus próprios problemas. No entanto, este tipo de policiamento deverá ser aplicado com algumas ressalvas, visto que, na sua aplicação obriga ao respeito de determinadas limitações. Desde já podemos verificar que a sua aplicação vai originar a preocupação em manter a ordem, em detrimento da aplicação rigorosa da lei, já que atua num contexto de relativa autonomia.

Este tipo de policiamento acarreta alguns tipos de problema a saber: através da flexibilidade na tomada de algumas decisões e ações tem de haver uma mudança na cultura policial, o que muitas das vezes torna-se complicado mudar mentalidades com ideias cimentadas, quanto ao modo de atuar tradicional; o respeito pela instituição é colocado em risco, provocado pelo facto do elemento policial passar muito tempo no seio da mesma comunidade, pois o excesso de contacto que faz com que a sua autoridade se fundamente para além do âmbito da lei, mas na sua capacidade em que

cada elemento policial tem para se fazer respeitar; a diversificação de comportamentos dificultando uma padronização nos modos de atuação, traduzindo-se na proliferação e duplicação de programas; dificuldade da sua aplicação em sociedades muito heterogéneas, pois só se torna realmente eficaz quando aplicado a comunidades realmente unidas e em que as pessoas se identificam e interagem entre si; o aumento do risco de corrupção, pois exige a adoção de um respeito através de uma rigorosa deontologia policial.

O modelo de policiamento de proximidade aplicado em Portugal têm alguns níveis de boa aceitação, mas é necessário repensar em toda a sua base de sustentação, porque existe o risco de estarmos a fomentar a entrada dos elementos envolvidos na malha da criminalidade.

A Polícia Portuguesa tem vindo ao longo dos últimos anos a melhorar continuamente a qualidade dos seus serviços, procurando uma melhor satisfação do cidadão. Por outro lado, converge ainda na prossecução do processo penal e as suas competências pressupõem a prevenção criminal. Terá de haver uma boa interligação entre Polícia e as várias instituições intervenientes na prossecução do princípio da segurança, para evitar conflitos inerentes ao exercício de funções que se interligam na prossecução da justiça.

A política criminal visa a proteção de bens jurídicos e a prevenção e reinserção do delinquente no seio da comunidade portuguesa, utilizando a polícia para a coadjuvação desta política que procura a prevenção criminal, assumindo uma atitude pró-ativa, antecipando-se desta forma ao ato delituoso e por outro lado a recolha de dados no terreno para uma melhoria na ressocialização do próprio delituoso, utilizando para tal os modelos de policiamento aplicados. A política criminal materializa-se pela “condução da política criminal compreende, para efeitos da presente lei, a definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal e execução de penas e medidas de segurança” (LQPC, 2006).

Nesta interligação entre política criminal e modelos de policiamento, há necessidade urgente de equacionar todo o processo de luta contra a criminalidade, pois assiste-se ao surgir de novos tipos de criminalidade, e em contrapartida as prisões

portuguesas continuam com fracas condições e repletas de delinquentes. A tónica do problema coloca-se na forma como são tratados os ex-delinquentes, após lhe ser devolvida novamente a sua liberdade. Muitos são os autores que se debruçam sobre o problema da ressocialização do delinquente, dado que o ex-delinquente é novamente colocado na rua passados por vezes largos anos, encontrando-se totalmente desfasado da nova realidade. Por isso mesmo se afirma que é novamente privado da sua liberdade, contudo, colocado num novo tipo de prisão- a própria sociedade devido à repulsa pelo ex-delinquente.

Atualmente assiste-se a uma política criminal, que tem vista a prevalência do fator social, procurando para o efeito uma forma mais racional de lidar com o problema protegendo ao máximo os valores fundamentais de cada um dos indivíduos. A Constituição de um Estado de Direito, visa conhecer qual o cerne dos vários problemas apelados pelo cidadão, procurando satisfazê-lo com políticas de intervenção mais justas, coerentes e eficazes na sua aplicabilidade. Os modelos tradicionais de política criminal com mutação dos tempos foram se tornando realidades desadequadas da realidade atual, necessitando por isso de haver alteração nos seus princípios orientadores. Decorrente do que foi dito na reflexão histórica passou-se de uma teoria absoluta, em que resultava no fundamento Divino, o poder de punir, para uma conceção idealista alemã<sup>19</sup>. Procura-se resolver o problema da criminalidade através de um ideal punitivo, que se fundamenta e legítima numa ideia de retribuição de culpa, excluindo-se uma perspetiva funcionalista com fim último da prossecução das necessidades sociais. Nos dias de hoje é inaceitável privilegiar-se como fim único o fundamento absoluto da pena estatal<sup>20</sup>.

A política criminal de hoje visa a existência de um direito penal que “se caracteriza pela necessidade de proteção ou tutela subsidiária de bens jurídicos com dignidade penal, o que implica a pretensão de atingir aqueles objetivos de funcionalidade social” (Torrão, 2000). Passou-se para uma política criminal que segue

---

<sup>19</sup> Neste sentido, Kant e Hengel proclamavam o ideal alemão, ou seja, deixava-se de ficar subjugado ao poder Absoluto Divino passando para um poder Absoluto de quem era detentor do Poder (Torrão, 2000).

<sup>20</sup> Como refere Roxin “a culpa é condição necessária, ainda que não suficiente, de toda a pena. A função político-criminal do princípio da culpa reside na limitação do poder estatal e na distinção entre pena e medida de segurança” (Roxin, 1993).

como linhas orientadoras o dogma preventivo. Mas para além de um carácter preventivo resultante da comunicação entre o Estado, vítima e delinquente, chega-se a uma homogeneidade de conclusões para que se possam traçar linhas diretrizes para o sucesso do controlo do crime. A política criminal visa “prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultante, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos” (LQPC, 2006).

Por outro lado, o Estado preconiza um processo de ressocialização, podendo-se afirmar que é um processo que visa reeducar o indivíduo que prevaricava, no sentido de novamente o inserir na sociedade. Mas esta forma de ressocialização tem de respeitar os princípios da dignidade humana, pois só assim se pode considera protegido o princípio da liberdade. Segundo refere Costa Andrade esta “não poderá ser coativamente conseguida já que se ao Estado assiste o dever de propiciar as condições de ressocialização (...) não lhe assiste o direito de as impor”.

A política criminal, bem como os modelos de policiamento devem ser aplicados em consonância com a evolução da sociedade portuguesa, na perspetiva de proteção dos princípios já anteriormente referidos: a liberdade e a segurança.

Segundo Baptista Machado “no momento de legislar, o legislador precisa de conhecer o meio social em que a lei” (LOPSP, 2007) vai atuar, prever em que medida determinada norma irá ser aceite e observada, prever, enfim, se ela vai surtir os efeitos desejados e se produzirá ou não os efeitos laterais indesejáveis. No domínio da aplicação do direito, o julgador apoia-se em asserções sobre a realidade que devem ser empiricamente verdadeiras” (Machado, 1982). O Estado para poder estabelecer os seus programas governamentais tem de se sondar com rigor quais são os problemas que constituem uma ameaça para o equilíbrio democrático e delinear estratégias eficazes para o seu controlo.

A interação entre Homem e o Estado constitui um binómio inseparável, pois, as decisões de um terão de ir ao encontro das necessidades do outro, e vice-versa. É por isso que Gomes Canotilho refere que a “organização da relação homem-mundo e das relações intersubjetivas (entre e com os homens) segundo um projeto quadro de estruturas básicas da justiça (Rawls, 1971), moldado em termos de uma racionalidade

comunicativa seletiva (Habermas, 1995). Apenas se pode considerar como limite balizador a Constituição, pois é esta que visa a proteção dos valores fundamentais.

O Estado Português tem como imperativo a criação de mecanismos de defesa securitária para conseguir cumprir os princípios constantes na Constituição, em consonância com o ordenamento jurídico europeu e internacional. Desta forma e de acordo com Luís Fernandes “ o quadro de ameaças e riscos à segurança dos cidadãos, da comunidade, bem como ao normal funcionamento das instituições democráticas, obriga o Estado a estabelecer um quadro institucional e a criar instrumentos e mecanismos adequados à prevenção e combate de tais ameaças” (Fernandes & Valente, 2005), obrigando ao estabelecimento de normas respeitantes ao sistema de segurança interna. Neste sentido, o fundamento da existência de uma norma reguladora da atividade de segurança do Estado, consubstancia-se na Lei de Segurança Interna. A segurança interna é prevista na lei, no artigo 1.º, n.º 1, como sendo uma “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (LSI, 2008). A segurança interna é por isso muito mais abrangente do que uma simples visão redutora à limitação da atividade policial, e nesse sentido se concorda com Manuel Valente afirmando que a segurança interna:

“ A segurança interna, como primeiro ponto a clarificar, não pode cingir-se a atribuições, competência ou missão exclusiva da Polícia sob pena de atrofiarmos a conceção de um Estado de direito democrático em que a participação individual e coletiva de todos não só é um dever de cidadania, mas antes um direito constitucionalmente consagrado de cada membro da comunidade e tarefa fundamental do Estado” (Fernandes & Valente, 2005).

Por isso mesmo a segurança interna é uma ação interventiva do Estado com a finalidade de salvaguarda do cidadão, “pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia”,



como previsto no n.º 1, do artigo 2.º (LSI, 2008). Neste sentido se avoca a um envolvimento de todos na prossecução da segurança interna, sendo dever do cidadão ter uma participação ativa neste âmbito, como aliás é exemplo disso mesmo o policiamento de proximidade. No artigo 5.º o dever exigido para com os cidadãos é bem claro pois preconiza que “Os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei, acatando ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruindo o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança” (LSI, 2008).

A par da política criminal é assim indispensável que o Estado preconize uma política de segurança interna, prevista no artigo 3.º que “consiste no conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins” de segurança interna (LSI, 2008). A política de segurança interna preconiza o fim último de interesse de um Estado de direito democrático, que se traduz na inserção na sociedade do bem comum: a segurança. Sem a política de segurança interna seria impraticável a realização da política criminal, por isso mesmo na execução da polícia criminal prevê-se que no n.º1, do artigo 11.º “O Ministério Público, nos termos do respetivo Estatuto e das leis de organização judiciária, e os órgãos de polícia criminal, de acordo com as correspondentes leis orgânicas, assumem os objetivos e adotam as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal” (LQPC, 2006). Neste sentido há uma dupla dependência orgânica e funcional, entre política criminal e política de segurança.

É através da atividade de segurança interna que se exerce “nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança”, como previsto no n.º 2, do artigo 1.º, que se fará referência à constituição das forças e serviços de segurança, e cuja compreensão da sua organização é o cerne da questão para o trabalho que aqui se apresenta.

É ainda importante que se esclareça que a segurança interna não se confina unicamente às polícias propriamente ditas, pois tem uma abrangência de ação muito maior.

## **2.3. Atuais estruturas policiais**

### **2.3.1. A Polícia de Segurança Pública**

#### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa.

A sua missão depreende-se com o “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Apesar de ter muitas outras funções a PSP é sobretudo conhecida pela população por ser uma força de segurança responsável pelo policiamento ostensivo nas grandes áreas urbanas. A PSP tem uma dependência exclusiva do Ministério da Administração Interna.

#### **Competências Estatutárias**

Compete à PSP no âmbito das suas atribuições “as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência”.

Compete especificamente:

- a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;
- b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;
- c) Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;
- d) Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;

- e) Desenvolver as ações de investigação criminal e contra -ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;
- f) Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;
- g) Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;
- h) Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;
- i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;
- j) Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;
- l) Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;
- m) Prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo;
- n) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos;
- o) Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;
- p) Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;
- q) Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei.

E ainda atribuições específicas no que respeita:

- a) Licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas

que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades;

b) Licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção -Geral da Administração Interna;

c) Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante;

d) Assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto (LOPSP, 2007).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

A PSP depende do Ministério da Administração Interna, e suas entidades de chefia estruturam-se do seguinte modo:

- Diretor Nacional e diretores nacionais-adjuntos, que constituem as chefias de topo;
- O inspetor nacional;
- O comandante da Unidade Especial de Polícia;
- Os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de esquadra;
- Outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional (LOPSP, 2007).

A estrutura hierárquica da PSP depende da sua Direção Nacional, que é constituída por:

. Unidades de polícia

.Unidade Especial de Polícia: Estas unidades realizam atividades especiais de polícia principalmente no que respeita à criminalidade grave e na manutenção da ordem pública.

. Comandos territoriais de polícia: Os comandos territoriais de polícia são unidades territoriais na dependência direta do diretor nacional que prosseguem as atribuições da PSP na respetiva área de responsabilidade.

. Comandos regionais de polícia

Comandos Metropolitanos de Polícia de Lisboa e do Porto

Comandos distritais de polícia: espalhados pelos restantes distritos do país.

As diversas categorias, postos e respetivas funções principais são:

- **Oficiais de Polícia:**
  - Superintendente-chefe: Diretor Nacional, Subdiretor Nacional, Inspetor-geral, comandante de comando metropolitano ou comandante de comando regional;
  - Superintendente: comandante de comando distrital; 2º comandante em comandos metropolitanos e regionais;
  - Intendente 2º comandante de comando distrital; comandante de divisão nos comandos metropolitanos e regionais;
  - Subintendente: comandante de divisão policial nos comandos distritais; adjunto de comando em divisões comandadas por intendentes;
  - Comissário: adjunto de comando em divisões comandadas por subintendentes;
  - Subcomissário: comandante de esquadra;
- **Chefes de Polícia:**

- Chefe Principal: auxiliar dos oficiais no comando das suas unidades;
- Chefe: supervisão de agentes e chefia de equipas policiais;
- Agentes de Polícia:
  - Agente principal: agente policial mais antigo poderá desempenhar funções semelhantes às do posto de chefe;
  - Agente: agente policial.
- Alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI):
  - Aspirante a oficial: aluno do 5º ano do Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP);
  - Cadete-aluno: aluno do 1º ao 4º ano do CFOP (LOPSP, 2007)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Para melhor se compreender a estrutura da PSP foram consultados os seguintes diplomas que fazem parte da sua estrutura e organização: Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de Outubro. Foram ainda pesquisadas informações no *site* oficial da Polícia de Segurança Pública. Pesquisado em: <http://www.psp.pt/>.

## **2.3.2. A Guarda Nacional Republicana**

### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

A GNR surge após a passagem para a república em 1910, e no ano a seguir começa a desempenhar as suas funções no terreno. A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

Tem jurisdição em todo o território nacional; no mar territorial; na área de responsabilidade atribuída pelo Ministério da Administração Interna; e fora do território nacional nos casos previstos por lei. (LOGNR, 2007). A GNR é uma força de segurança que faz parte integrante do sistema de segurança interna. Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança interna e externa, “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.” (LOGNR, 2007).

Pela sua natureza e polivalência, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das forças e serviços de segurança, sendo a única força de segurança com natureza e organização militares, caracterizando-se como uma Força Militar de Segurança.

### **Competências Estatutárias**

A GNR tem as suas competências definidas na sua Lei Orgânica e constituem-se no seguinte:

- a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;
- b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;
- c) Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;
- d) Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;

- e) Desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas;
- f) Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;
- g) Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;
- h) Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;
- i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;
- j) Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;
- l) Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;
- m) Prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo;
- n) Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades;
- o) Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;
- p) Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;
- q) Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei.

2 — Constituem, ainda, atribuições da Guarda:

- a) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos;
- b) Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;
- c) Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;
- d) Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira;
- e) Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;
- f) Participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;



- g) Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;
- h) Colaborar na prestação das honras de Estado;
- i) Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;
- j) Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal. (LOGNR, 2007).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

É uma força policial que tem vindo a sofrer várias reestruturações, conforme a conjuntura política e criminal, aumentando o seu efetivo em consonâncias com as necessidades do serviço. Com características muito próprias a sua organização é militar, e tem dupla dependência governamental do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Defesa. Ao nível disciplinar estão sujeitos ao Código de Justiça Militar.

Apesar de dependerem da tutela ministerial da Administração Interna, nos casos previstos na lei de segurança interna, no entanto, dependem ao nível operacional do “Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante -geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo” bem como no que respeita “à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento” dependem do Ministro da Defesa (LOGNR, 2007).

Os cargos que dirigem a GNR dividem-se pelos seguintes nomenclaturas:

- O Comandante – Geral e o 2.º comandante-geral, que constituem as chefias de topo.
- O comandante do Comando Operacional da Guarda;
- Os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial;

- Outros oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

A estrutura hierárquica divide-se pelos seguintes postos:

Categoria de Oficiais:

- Oficiais gerais, que compreende os postos de tenente-general e major-general;
- Oficiais superiores, que compreende os postos de coronel, tenente-coronel e major;
- Capitães, que compreende o posto de capitão;
- Oficiais subalternos, que compreende os postos de tenente e alferes;

Categoria de sargentos:

- Sargento-mor, sargento-chefe, sargento-ajudante, primeiro-sargento, segundo-sargento e furriel;

Categoria de guardas:

- Cabo-mor, cabo-chefe, cabo, guarda principal e guarda.

A GNR tem os seus postos iguais à estrutura hierárquica do exército, devido ao fato de ser uma estrutura militar.

Funcionalmente a GNR está dividida territorialmente, na seguinte estrutura:

- Unidades territoriais:
  - Comandos Territoriais que se articulam em Comando, Serviços e Subunidades Operacionais.

- Subunidades Operacionais que se distribuem por Destacamentos, Subdestacamentos ou Postos.

- Unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva:
  - Unidade de Controlo Costeiro:

Responsável por “toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.”

- Unidade de Ação Fiscal

É uma unidade especial com competência no âmbito “de investigação para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira” da responsabilidade da GNR.

- Unidade Nacional de Trânsito

É uma unidade com competência específica no âmbito da “fiscalização ordenamento e disciplina do trânsito, responsável pela uniformização de procedimentos e pela formação contínua dos agentes”

- Unidade de Segurança e Honras de Estado

É uma unidade com características ao nível da representação responsável pela proteção e segurança às instalações dos órgãos de soberania e de outras entidades que lhe sejam confiadas e pela prestação de honras de Estado.

- Unidade de Intervenção

Esta é uma unidade especialmente vocacionada para: “missões de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos,

intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, inativação de explosivos, proteção e socorro e aprontamento e projeção e forças para missões internacionais”.

Divide-se ainda em subunidades de ordem pública, de operações especiais, de proteção e socorro e de cinotécnica. E ainda subunidades com competências específicas:

- Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo, com intervenção na área da inativação de explosivos
- Centro de Treino e Aprontamento de Forças para Missões Internacionais

- Estabelecimentos de ensino

- Escola da Guarda

É uma unidade especialmente vocacionada para a formação moral, cultural, física, militar e técnico--profissional dos militares da Guarda e ainda para a atualização, especialização e valorização dos seus conhecimentos.

- Formação dos Oficiais da GNR

A Academia Miliar é o estabelecimento de ensino, que apesar de não depender da estrutura hierárquica da GNR, é onde os seus oficiais se formam. E só depois passados 5 anos integram efetivamente os quadros da instituição (LOGNR, 2007).<sup>22</sup>

### **2.3.3. A Polícia Judiciária**

---

<sup>22</sup> Para melhor se compreender a estrutura da GNR foram ainda consultados os seguintes diplomas que fazem parte da sua estrutura e organização: Desp. n.º4501/2010; Port. n.º 1450/2008; Dec. Reg. n.º19/2008. Foram ainda pesquisadas informações no site oficial da Guarda Nacional Republicana. Pesquisado em: <https://www.gnr.pt/>.

## **Missão e Área Territorial de Intervenção**

Em 1924, Portugal aderiu à Comissão Internacional de Polícia Criminal, criada em Viena no ano anterior, e antecessora da OIPC (Organização Internacional de Polícia Criminal) - Interpol. Em 1927<sup>23</sup>, os Serviços da Polícia de Investigação, foram transferidos para o Ministro da Justiça. Esta dependência ministerial tem-se mantido inalterável até aos dias de hoje, tendo em conta que a Polícia Judiciária é um como órgão de coadjuvação das autoridades judiciais. Em 1945, Com a reestruturação geral da Polícia em Portugal, em 1945<sup>24</sup>, é criada a Polícia Judiciária, tal como hoje existe, integrada organicamente no Ministério da Justiça, em substituição da Polícia de Investigação Criminal (PIC). A Polícia Judiciária foi assim definida como a entidade a quem competia efetuar a investigação dos crimes e descobrir os seus autores, procedendo à instrução preparatória dos respetivos processos e organizar a prevenção da criminalidade, essencialmente da criminalidade habitual. Em 1957 é criado o Laboratório de Polícia Científica, sob a direção do Professor Alberto Ralha e a Escola Prática de Ciências Criminais, ambos organicamente integrados na Polícia Judiciária. Em 1977 dá-se a primeira grande reestruturação da Polícia Judiciária, e passa a ser definida como "um serviço de prevenção e investigação criminal, auxiliar da administração da justiça, organizada hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça"<sup>25</sup>. Em 1978 é instituída a Escola de Polícia Judiciária, cujo nome ainda hoje perdura.

Em 1996 é ainda criada a Unidade Nacional Europol, organicamente integrada na Polícia Judiciária, a partir de uma estrutura que já ali vinha assegurando as ligações com a atual Europol. A Polícia Judiciária, na sequência de um Protocolo assinado pelos respetivos responsáveis, inicia com as demais forças e serviços policiais e de segurança, um processo de cooperação operacional em matéria de combate ao tráfico de droga, assente na partilha de informação, na cooperação entre forças, na coordenação operacional e na intervenção conjunta. Em 2000 dá-se a reforma da

---

<sup>23</sup> Esta passagem é definida aquando da publicação do Decreto 14.657, de 5 de Dezembro.

<sup>24</sup> Esta instituição policial aparece pela primeira vez separada das demais com a publicação do Decreto-lei nº. 35.042, de 20 de outubro, de 1945.

<sup>25</sup> Por força do Decreto-lei nº. 364/77, de 2, de Setembro.

estrutura policial nacional, com a aprovação da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) e, em consequência, a segunda reestruturação da Polícia Judiciária, face ao Decreto-Lei nº. 275-A/2000, de 9 de Novembro. Ambas as leis foram alteradas em 2008, por força da publicação da LOIC n.º 49 /2008 de 27 de Agosto e da nova orgânica da Polícia Judiciária, Lei n.º 37/2008 de 6 de Agosto. Evoluindo e acompanhando a complexidade e a sofisticação da sociedade, a Polícia Judiciária define-se como um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei. Tem como missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, assim como desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência, ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes (LOPJ, 2008).

### **Competências Estatutárias**

No âmbito de despacho de delegação genérica de competência de investigação criminal, ordenar a Polícia Judiciária tem competências nos seguintes domínios:

- a) A realização de perícias a efetuar por organismos oficiais, salvaguardadas as perícias relativas a questões psiquiátricas, sobre a personalidade e de autópsia médico--legal;
- b) A realização de revistas e buscas, com exceção das domiciliárias e das realizadas em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário;
- c) Apreensões, exceto de correspondência, ou as que tenham lugar em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário;
- d) A detenção fora do flagrante delito nos casos em que seja admissível a prisão preventiva e:
  - i) Existam elementos que tornam fundado o receio de fuga ou não for possível, dada a situação de urgência e de perigo de demora, esperar pela intervenção da autoridade judiciária; ou
  - ii) No decurso de revistas ou de buscas sejam apreendidos ao suspeito objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime ou constituam seu produto, lucro, preço ou recompensa (LOPJ, 2008).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

A Direção Nacional da PJ compreende os seguintes órgãos de direção e chefia:

- a) O diretor nacional;
- b) Os diretores nacionais -adjuntos que coadjuvam o diretor nacional;

c) O Conselho Superior da Polícia Judiciária, órgão de apoio ao diretor nacional, com carácter consultivo.

A Polícia Judiciária sendo uma polícia caracterizada, como sendo um serviço de segurança tem no entanto uma estrutura hierarquizada, composta por:

- a) A Direção Nacional;
- b) As unidades nacionais;
- c) As unidades territoriais;
- d) As unidades regionais;
- e) As unidades locais;
- f) As unidades de apoio à investigação;
- g) As unidades de suporte (LOPJ, 2008)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Informação obtida no *site* oficial da Polícia Judiciária. Pesquisada em: <https://www.policiajudiciaria.pt>.

## **2.3.4. A Polícia Municipal**

### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

As polícias municipais são consideradas “serviços municipais” que exercem funções de polícia administrativa, e a sua ação é de âmbito municipal. A criação das polícias municipais compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal. Neste exercício de funções têm como principal atribuição fiscalizar, na área da jurisdição do município, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos (Lei n.º 19, 2004, artigos 1.º, 2.º e 11.º).

### **Competências Estatutárias**

Exercem ainda funções de vigilância em espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em transportes urbanos locais; de intervenção em programas destinados à ação das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos; a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade; a regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na sua área de jurisdição. Quando verificarem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente, sem contudo, proceder ao exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal. (Lei n.º 19, 2004, artigo 3.º).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

Apesar de dependerem hierarquicamente dos respetivos Presidentes de Câmara, a ação destas polícias é realizada em estreita ligação, coordenação e



cooperação com outras forças e serviços de segurança, como a GNR e a PSP, na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais (CRP, artigo 237.º); e nos casos de crise ou de calamidade pública, integram os serviços municipais de proteção civil. (Lei n.º 19, 2004, artigos 4.º e 6.º).

Os agentes das Polícias Municipais podem no exercício das suas funções deter e utilizar arma de defesa, no entanto de calibre inferior ao das forças de segurança. Esta arma de defesa serve mais para a sua própria defesa do que propriamente para fazer uma intervenção ostensiva da mesma. Envergam um uniforme próprio que podem ser diferentes entre comarcas, apesar de que se deveriam apenas distinguir pelo nome da comarca a que pertencem.

Nas cidades de Lisboa e Porto as Polícias Municipais regem-se por estatuto próprio, pois os seus funcionários são oriundos da Polícia de Segurança Pública, requisitados e pagos pelas Câmaras Municipais. Apesar de exercerem funções no mesmo domínio das demais, no entanto, em termos de disciplinares para efeitos de promoção, progressão na carreira dependem do Diretor Nacional da PSP, sendo a PSP a fornecer o armamento e equipamento.

### **2.3.5. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras**

#### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

Na sequência da Revolução de 74, ao ser extinta a Direção-Geral de Segurança, o mesmo Decreto-Lei que a extinguiu, entregava simultaneamente à Polícia Judiciária o controlo de estrangeiros em território nacional e à Guarda Fiscal a vigilância e fiscalização das fronteiras. Apesar de ter sido integrado na PSP, no entanto, devido o seu domínio de atuação houve necessidade de haver um alargamento, individualizando-se como serviço de segurança ao qual hoje se denomina por Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Os objetivos deste Serviço visam controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações (LOSEF, 2012) relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

#### **Competências Estatutárias**

As atribuições acometidas ao SEF dizem respeito ao plano interno e internacional. Muitas destas competências verificam-se também ao nível do normativo europeu e internacional por isso mesmo se verifica uma extensa atribuição de competência a este serviço. São assim competências do SEF o seguinte:

a) Vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves indocumentados ou em situação irregular;

b) Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;

c) Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;

d) Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves;

e) Controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional;

f) Assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais e espanholas;

g) Proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades;

h) Emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares;

i) Conceder em território nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei;

j) Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;

k) Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;

l) Instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como acionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução;

m) Efetuar escoltas de cidadãos objeto de medidas de afastamento;

n) Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia;

o) Emitir parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização;

p) Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;

q) Assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) e, sem prejuízo das competências de outras entidades, de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas, nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), bem como os relativos ao sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIPEP);

r) Cooperar com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, devidamente acreditadas em Portugal, nomeadamente no repatriamento dos seus nacionais;

s) Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;

t) Assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança, bem como com organizações não -governamentais legalmente reconhecidas;

u) Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos;

v) Assegurar o planeamento e a execução da assistência técnica necessária ao correto funcionamento dos centros de cooperação policial e aduaneira (CCPA) em matéria de sistemas de informação, plataformas digitais de trabalho e sistemas de comunicação;

w) Emitir o passaporte comum e o passaporte temporário português.

2 — São atribuições do SEF no plano internacional:

a) Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da União Europeia no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo e no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como participar nos grupos de trabalho de cooperação policial que versem matérias relacionadas com as atribuições do SEF;

b) Garantir, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia;

c) Assegurar, através de oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional nos termos legalmente previstos;

d) Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação (LOSEF, 2012).

## **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

O SEF é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

A sua direção e chefia são compostas pelas seguintes entidades:

- O diretor nacional;
- Os diretores nacionais -adjuntos;

- Os diretores de direção central e os diretores regionais;
- Os inspetores superiores e inspetores;
- Os inspetores-adjuntos principais;
- Os inspetores-adjuntos, quando exerçam funções de chefia de unidades orgânicas.

O SEF divide-se pelos seguintes órgãos e serviços:

- Diretoria Nacional;
- Conselho administrativo;
- Serviços Centrais;
- Serviços descentralizados.

2 — Os serviços integram ainda:

- Serviços operacionais, que prosseguem diretamente as ações de investigação e fiscalização;
- Serviços de apoio, que desenvolvem um conjunto de atividades de apoio àquelas ações<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Conforme *site* oficial do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Consultado em: <https://www.sef.pt/>.

### **2.3.6. A Polícia Marítima**

#### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

A Polícia Marítima (PM) é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Serviço de Autoridade Marítima (SAM) e à Autoridade Marítima Nacional (AMN). É composta por militares da Armada e agentes militarizados que garantem e fiscalizam o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços de jurisdição marítima nacional, designadamente em espaços integrantes do domínio público marítimo, em águas interiores e em águas sob soberania e jurisdição nacional. Compete-lhe, ainda, em colaboração com as demais forças policiais e de segurança, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos (EPPM, 2012).

#### **Competências Estatutárias**

Compete à PM, como polícia de especialidade que exerce funções nas áreas de jurisdição da AMN, executar ações de policiamento, fiscalização, vigilância e de investigação, designadamente:

- Efetuar a visita a navios e embarcações nos termos legais;
- Praticar os atos que, no âmbito de polícia, sejam necessários com vista à concessão do despacho de largada de navios e embarcações;
- Realizar os atos de inquérito a sinistros marítimos, efetuando todas as diligências necessárias à respetiva averiguação processual;
- Executar, na sequência de determinações do órgão local da Direcção-Geral da Autoridade Marítima, os atos processuais e instrutórios em âmbito dos ilícitos contraordenacionais;
- Efetuar as diligências processuais necessárias à instrução dos relatórios de mar;

- Praticar os atos e realizar as diligências necessárias ao cumprimento das determinações do capitão do porto no âmbito da segurança da navegação, nomeadamente no âmbito de decisões tomadas em matéria do fecho de barra, acesso e navegação em águas interiores e territoriais e transporte de cargas perigosas;
- Efetuar detenções dos estrangeiros que entrem ou permaneçam ilegalmente em território português.
- Executar os atos de detenção de embarcações, nos casos legalmente previstos
- Fiscalizar o cumprimento das normas legais relativas às pescas
- Fazer cumprir as normas respeitantes aos banhistas
- Zelar pela preservação do meio marinho no que respeita a recursos vivos, ao combate à poluição e à vigilância do litoral
- Colaborar com as demais entidades policiais para garantir a segurança e os direitos dos cidadãos
- Preservar a regularidade das atividades marítimas

Como órgão de polícia criminal compete-lhe, entre outras atribuições, desenvolver atos, medidas e demais diligências averiguatórias, em âmbito judicial, sob a direção do Ministério Público (MP) e executar mandados e ordens judiciais, designadamente em matéria de apreensões, arrestos e demais medidas cautelares. A PM pode efetuar diligências de investigação relacionadas com matéria processual que lhe esteja cometida em cumprimento de decisões judiciais e garantir a salvaguarda e proteção de todos os meios de prova relacionados com infrações detetadas (EPPM, 1995).

Compete também à PM:

- Intervir para estabelecer a ordem a bordo de navios e embarcações sempre que ocorra perigo para a segurança e perturbação da tranquilidade do porto ou quando requerido pelo respetivo capitão ou cônsul do Estado de bandeira;
- Verificar as condições de acesso a bordo de navios e embarcações, de modo a garantir a segurança de pessoas e a manutenção da ordem;

- Efetuar a investigação de ocorrências em caso de naufrágios;
- Instruir processos de contraordenação (EPPM, 1995).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

A AMN compreende os seguintes órgãos e serviços: a Polícia Marítima (PM) e a Direção Geral da Autoridade Marítima (DGAM). A DGAM o serviço, integrado no Ministério da Defesa Nacional através da Marinha para efeitos da gestão de recursos humanos e materiais, dotado de autonomia administrativa, responsável pela direção, coordenação e controlo das atividades exercidas pelos seus órgãos e serviços no âmbito da AMN. Os órgãos de comando da PM estruturam-se do seguinte modo:

- Comandante-geral (CG)
- 2º Comandante-geral (2CG)
- Comandantes Regionais (CR)
- Comandantes Locais (CL)

Sendo uma estrutura hierarquizada a PM está estruturada da seguinte forma:

- Inspetores
- Subinspetores
- Chefe
- Subchefes
- Agentes: 1.ª; 2.ª e 3.ª classe (EPPM, 1995)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Informação obtida através do *site* oficial da Autoridade Marítima Nacional: <http://www.amn.pt/>, e conforme regulamentação prevista no Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de Setembro.



### **2.3.7. O Corpo da Guarda Prisional**

#### **Missão e Área Territorial de Intervenção**

A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. A DGRSP tem por missão o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social.

Na sua dependência funcional funciona o Corpo de Guardas Prisionais afeta às várias Prisões espalhadas ao nível nacional. Os estabelecimentos prisionais estão espalhados a nível nacional. A divisão dos estabelecimentos prisionais está conforme as divisões judiciais, dividindo-se na seguinte estrutura:

- No distrito judicial do Porto existem 14 estabelecimentos Prisionais;
- No distrito judicial do Coimbra existem 19 estabelecimentos Prisionais
- No distrito judicial de Lisboa existem 15 estabelecimentos Prisionais, onde se inclui as ilhas.
- No distrito judicial de Évora existem 11 estabelecimentos Prisionais<sup>29</sup>.

O CGP é constituído pelos trabalhadores da DGRSP com funções de segurança pública em meio institucional, armados e uniformizados, integrados nas carreiras especiais de chefe da guarda prisional e de guarda prisional e que têm por missão garantir a segurança e tranquilidade a comunidade prisional, mantendo a ordem e a

---

<sup>29</sup> Conforme previsto em portaria onde consta ainda o critério de classificação de estabelecimento prisional em função do nível de segurança: especial, alta e média (Cfr. Portaria n.º 13 de 11 de janeiro de 2013).

segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de penas e medidas privativas da liberdade e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais desses cidadãos. O pessoal do corpo da guarda prisional é agente da autoridade quando no exercício das suas funções (LODGRSP, 2014).

Os trabalhadores integrados nas carreiras do CGP são equiparados ao pessoal com funções policiais da PSP, para efeitos equiparação remuneratória, para efeitos de determinação da remuneração base, suplementos remuneratórios, pré--aposentação e aposentação, aumento do tempo de serviço, transportes, proteção social e benefícios sociais<sup>30</sup>.

### **Competências Estatutárias**

Os trabalhadores do CGP estão hierarquicamente subordinados ao diretor-geral de reinserção e Serviços prisionais, que exerce a respetiva gestão e orientação técnica, diretamente ou através da competente unidade orgânica da DGRSP. Por sua vez, os trabalhadores do CGP afetos às unidades orgânicas desconcentradas da DGRSP, que correspondam a estabelecimentos prisionais estão diretamente subordinados aos respetivos diretores, que podem delegar a sua competência nos seus substitutos legais (EPCGP, 2014).

### **Dependência Funcional e Estrutura Hierárquica**

Apesar de para alguns efeitos estatutários como anteriormente referido existir uma estreita equiparação com a PSP, no entanto em termos funcionais dependem do Ministério da Justiça. A recente alteração dos estatutos dos Guardas Prisionais transitaram para novas categorias e carreiras, passando a nova estrutura hierárquica a estar definida conforme a seguinte estrutura:

---

<sup>30</sup>Pesquisado em: <http://www.dgsp.mj.pt/>.

- Chefe da Guarda Prisional:
  - Comissário prisional;
  - Chefe principal;
  - Chefe.
- Guarda prisional:
  - Guarda Prisional
  - Guarda

Para além do CGP existem ainda dois grupos de operações especiais:

- O Grupo de Intervenção e Segurança Prisional (GISP): tem como missão principal adotar ações preventivas ou repressivas, antidistúrbio nos estabelecimentos prisionais, tomar medidas protetivas de escolta a reclusos perigosos ou de alto risco, efetuar remoções de reclusos, designadamente as de longa distância, e assegurar a condução das viaturas oficiais em que é transportada a direção superior.
- O Grupo Operacional Cinotécnico (GOC): está especialmente preparado e vocacionado para a utilização de canídeos no quadro de competências do CGP e tem como principal missão a deteção de substâncias e objetos ilícitos em meio prisional e a patrulha, manutenção ou reposição da ordem prisional (EPCGP, 2014)<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Conforme previsto no quadro legal que regulamenta o Estatuto dos Guardas Prisionais: Decreto-lei n.º 3/2014.

## 2.4. Outros Organismos de Segurança

### Sistema da Autoridade Aeronáutica

O Chefe do Estado-Maior da Força Aérea é por inerência a Autoridade Aeronáutica (AAN) e, nesta qualidade funcional, depende do Ministro da Defesa Nacional (artº93, Lei 28/2013). A AAN é a entidade responsável pela coordenação e execução das atividades a desenvolver pela Força Aérea na regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional. A AAN exerce, igualmente, poderes da autoridade do Estado no espaço estratégico de interesse nacional permanente, na observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional. Compete ainda à AAN emitir parecer sobre a atribuição, pelo Governo português, do estatuto de aeronave de Estado, sem prejuízo das atribuições do Ministério dos Negócios Estrangeiros; autorizar a execução de levantamentos aéreos, sem prejuízo da aplicação do regime jurídico do trabalho aéreo<sup>32</sup>.

A SAA compreende os seguintes serviços, o Gabinete da AAN (GAAN) e o Serviço de Policiamento Aéreo (SPA). O SPA, integrado no Ministério da Defesa Nacional, através da Força Aérea, para efeitos de gestão dos recursos humanos e materiais, é o serviço operacional do SAA e compete-lhe:

- Prevenir, fiscalizar e impedir a utilização do espaço aéreo para o desenvolvimento e a prática de atos contrários à lei e aos regulamentos, em coordenação com as demais entidades competentes e as forças e serviços de segurança nos termos da Lei de Segurança Interna, quando apropriado;
- Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;

---

<sup>32</sup> Pesquisas efetuadas no *site* oficial da Autoridade Aeronáutica Nacional. Pesquisado em: <http://www.aan.pt/>.

- Planear e implementar as medidas adequadas para garantir a segurança do espaço aéreo nos eventos de elevada visibilidade, em coordenação com as demais entidades competentes e com as forças e serviços de segurança nos termos da Lei de Segurança Interna;

- Determinar medidas de controlo e gestão do espaço aéreo, nomeadamente através da criação de zonas de exclusão, e estabelecer condições de acesso ao espaço aéreo;

As forças e serviços de segurança e o SPA têm o dever de cooperar entre si, designadamente através da comunicação de informação necessária para a prossecução dos seus objetivos específicos e da atuação conjunta, sempre que necessário, sendo a articulação operacional é efetuada através dos seus dirigentes máximos, podendo ser objeto da celebração de protocolos por razões de segurança.

a) Reconhecimento e vigilância de aeronaves e navios;

b) Reconhecimento e vigilância aérea de infraestruturas aeroportuárias e de outros locais utilizados por aeronaves;

c) Interceção, escolta e intervenção de aeronaves;

d) Aterragem de aeronaves num aeródromo diferente do de destino;

e) Interdição ou imposição de condições à entrada de aeronaves no espaço estratégico de interesse nacional permanente;

f) Adoção de medidas de gestão do espaço aéreo por razões de segurança<sup>33</sup>.

## **Sistema da Autoridade Marítima Nacional**

Por Sistema da Autoridade Marítima (SAM) entende-se o quadro interdepartamental formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima. Este quadro decorre da orgânica

---

<sup>33</sup> Cfr Lei n.º 28/2013 de 12 de abril. E cfr (LSI, 2008).

instituída pelo Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, através da qual o SAM assume um carácter de transversalidade, passando a integrar todas as entidades, civis e militares, com competências sobre as atividades que se exercem em espaços dominiais e em espaços sob soberania ou jurisdição marítima nacional.

Entre as entidades civis e militares que exercem o poder de autoridade marítima, conceito que deve ser entendido como aplicável em razão da matéria, encontram-se a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a Polícia Marítima (LSI, 2008)<sup>34</sup>.

## **Sistema de Informações e Segurança**

No dealbar da IIIª República Constitucional a questão dos Serviços de Informações era um tema que levantava suspeições e más memórias dum passado recente em que as estruturas dirigentes transformaram os Serviços, existentes à data, em polícias políticas do Estado. No entanto este âmbito foi totalmente abandonado aquando da mudança de regime político. É com a primeira revisão constitucional, de 1982, com a extinção do Conselho da Revolução e a subordinação do poder militar ao poder civil e a publicação da Lei de Defesa Nacional que se prevê a criação de um sistema de informações nacional. O reconhecimento da necessidade de criar um sistema de informações foi largamente influenciado pela sucessão de atentados registados em território nacional. Em 1979 o atentado à Embaixada de Israel que se saldou em um morto e vários feridos; em 1981 o assassinato do adido comercial da Embaixada da Turquia por um comando arménio; em 1983 regista-se o assassinato de Issaur Sartawi, em Montechoro- Algarve e em Julho desse mesmo ano um comando arménio ataca a Embaixada de Turquia, do qual resultam 7 mortos<sup>35</sup>.

Atualmente o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), é composto pelo Serviço de Informações e Segurança (SIS) e pelo Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). O SIRP é chefiado por um Secretário-Geral que depende

---

<sup>34</sup> Conforme *site* oficial da Autoridade Marítima Nacional. <http://www.amn.pt/>.

<sup>35</sup> Informações obtidas através do *site* oficial do SIS. Consultado em <http://www.sis.pt>.

diretamente do Primeiro-Ministro e é equiparado para todos os efeitos legais, exceto os relativos à sua nomeação e exoneração, a secretário de Estado.

Cabe ao SIS, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas, devendo, nomeadamente:

- a) Acionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a produção de informações, desenvolvendo a sua atividade de acordo com as orientações fixadas pelo Primeiro-Ministro e no âmbito das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral;
- b) Elaborar os estudos e preparar os documentos que lhe forem determinados;
- c) Difundir as informações produzidas, de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas;
- d) Comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que na lei se dispõe sobre segredo de Estado;
- e) Comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança interna e à prevenção e repressão da criminalidade<sup>36</sup>.

## **Autoridade Nacional de Proteção Civil**

A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas, com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos, proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.

A atividade de proteção civil visa a prevenção de riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes; atenuação de riscos coletivos e limitar os seus efeitos; o socorro e assistência de pessoas e outros seres vivos em perigo, a proteção de bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse

---

<sup>36</sup> Cfr. Lei-Quadro 4/2004, de 6 de Novembro e a Lei Orgânica 9/2007, de 19 de Fevereiro.

público e o apoio da reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe<sup>37</sup>.

## **Guardas-Noturnos**

Os Guardas-Noturnos são considerados como um reforço da ação policial, sendo que em cada localidade a criação e a extinção do serviço de guardas-noturnos e a fixação e modificação das áreas de atuação de cada guarda são da competência da câmara municipal, ouvidos os comandantes de brigada da GNR ou de polícia da PSP, conforme a localização da área a vigiar. A licença da sua atividade é atribuída pelo Presidente da Câmara, tendo uma validade trienal, e cessação da atividade pode ser exercida pelo próprio ou a pedido do guarda-noturno. A sua atividade é controlada pela GNR e PSP, mas só para efeitos de apresentação e termo do serviço.

Salienta-se que no exercício do seu serviço deve-se pautar pela permanência na área em que exerce a sua atividade durante o período de prestação de serviço e informar os seus clientes do modo mais expedito para ser contactado ou localizado; deverá prestar auxílio sempre que for solicitado pelas forças e serviços de segurança e de proteção civil; frequentar anualmente um curso ou instrução de adestramento e reciclagem que for organizado pelas forças de segurança com competência na respetiva área; fazer uso de uniforme, cartão identificativo de guarda-noturno e crachá<sup>38</sup>, usar de urbanidade e apurmo no exercício das suas funções; tratar com respeito e prestar auxílio a todas as pessoas que se lhe dirijam ou careçam de auxílio.

O seu serviço é pago de forma voluntária por pessoas singulares ou coletivas, conforme o serviço solicitado. O seu serviço como o próprio nome indica é exercido durante a noite. O seu equipamento é composto por cinturão de cabedal preto, bastão curto e pala de suporte, arma, rádio, apito e algemas. O guarda-noturno está sujeito ao

---

<sup>37</sup> Cfr. Lei de Bases da Protecção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

<sup>38</sup> O Cartão identificativo é regulamentado por diploma próprio (Port. n.º 79, 2010).



regime geral de uso e porte de arma, podendo recorrer na sua atividade profissional a alguns meios de defesa não letais, sendo o seu registo e posse fiscalizado pelas forças de segurança. Podem ainda usar veículos, claramente identificados para esse efeito, o que releva para efeitos de prevenir uma eventual usurpação de identidade e de funções<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Conforme informação prevista no DL n.º 204/2012, de 29 de Agosto.

## **2.5. Síntese capitular**

O sistema de segurança interna nacional é composto por vários organismos que contribuem para a segurança interna do país. Pelo que foi apresentado verifica-se que existem várias estruturas policiais que se dividem em forças e serviços de segurança. As Forças policiais existentes são a GNR; a PM; PSP e o CGP. Os Serviços de Segurança são considerados a PJ; o SEF; e o SIS. A GNR e a PM estão sob a tutela do Ministério da Defesa, sendo que a GNR para alguns efeitos está sob a tutela do Ministério da Administração Interna e a sua estrutura é considerada militar enquanto a PM é considerada militarizada. A PSP; o SEF e o SIS estão sob a tutela do Ministério da Administração Interna e são considerados civis. A PJ também tem uma estrutura civil, contudo depende do Ministério da Justiça, bem como o CGP.

A segurança interna em Portugal tem diversos atores com objetivos semelhantes na prossecução do interesse público – prevenção da segurança, dos quais nem sempre a sua atuação é muito visível. Destes destaca-se Sistema da Autoridade Aeronáutica (SAA) Sistema da Autoridade Marítima Nacional (SAMN); Sistema de Informações e Segurança (SIS); Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC); Guardas-Noturnos (GN).

## **PARTE II**

### **SISTEMAS DE SEGURANÇA E O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA NACIONAL**

## **CAPÍTULO I- MODELOS DE SISTEMAS DE SEGURANÇA**

### **1.1. Diferentes modelos de segurança**

A Europa de hoje foi o resultado da unificação de vários países, contudo, esta evolução deverá caminhar para uma tentativa de padronização das várias decisões para um resultado comum. As novas políticas de segurança consubstanciam-se nos vários grupos de trabalho e instituições que existiam na União Europeia e que dão cobro ao que hoje se revela como cooperação policial a vários níveis em diferentes sectores. O aumento do desenvolvimento de cada país está dependente da contribuição do país vizinho, pois não se pode falar apenas numa simples aliança. Com o progresso a vários níveis originou-se uma maior interação global entre países, resultando no fenómeno da globalização.

Dentro da União Europeia foram criadas várias agências comunitárias, originadas pelo direito público, distintas das Instituições Comunitárias e que dispõem de personalidade jurídica própria, para melhor combater o crime. Estas agências prendem-se com questões específicas da segurança em vários campos, quer no domínio de defesa externa, como por exemplo a Agência da Defesa, quer no domínio de segurança interna. E é sobre esta última que recai a cooperação policial, como é exemplo, a Europol. Estas agências são criadas por um ato de direito derivado e surge com o objetivo concreto, com carácter técnico e científico.

A estratégia da segurança e defesa vai mais longe e prende-se com a constituição de grupos de trabalho para contribuir para um auxílio às agências comunitárias. Existem assim, diversos grupos de trabalho, destacando-se o seu grande contributo na prossecução das políticas da UE. No âmbito da cooperação policial estes grupos começaram a ter representação aquando dos problemas do terrorismo e com a formação dos organismos de polícia. Os primeiros a surgir em 1989, eram designadamente, o grupo do terrorismo, da cooperação policial, da criminalidade organizada, livre circulação de pessoas, sendo dirigidos por um grupo de altos funcionários responsáveis pela preparação das decisões a tomar pelo Conselho de

Ministros. Estes grupos vão de encontro aquilo que se preconizava na estrutura intergovernamental criada pelos Acordos Schengen e pelo Tratado de Maastricht. Atualmente estes grupos desenvolveram-se dividindo-se em outros grupos, dado a complexidade das matérias a tratar.

As novas políticas de segurança na Europa, não podem ficar por aqui, pois apesar de várias estruturas terem sido desenvolvidas, há uma visível falha no seu cumprimento. As novas políticas de segurança deverão passar por dar uma maior responsabilidade aos Estados-Membros, no funcionamento das várias instituições a seu cargo. Deveriam ser criadas sanções de forma a obrigar os países a cumprir com o pré-estabelecido, pois, só desta forma se toma uma maior consciência da importância que representa a segurança (2005).

A Guerra de Tróia na Grécia Antiga ou a Guerra Civil de Júlio César na Roma Antiga foram o marco do arranque histórico para vários conflitos armados que foram surgindo no decorrer dos anos. As conquistas de território visavam a descoberta de novas civilizações e a vontade de expandir o seu império, para unificar povos e reeduca-los à luz das suas ideologias. O povo Grego deu origem à ideia de um continente Europeu. Hesíodo utilizou a palavra Europa pela primeira vez, por volta do ano 900 a.C., identificando-a, como sendo, um espaço geográfico compreendido entre dois montes e o mar Atlântico, com grandes assimetrias e diversidade nas raças. Na visão dos Povos Romanos, também foi mantida esta perspetiva geográfica da Europa<sup>40</sup>.

A idade Média e o Renascimento marcam a história da definição e delimitação do ideário nacionalista monárquico, a par de sucessivas guerras<sup>41</sup> entre os povos da Europa, o que gerou a necessidade, cada vez maior, da existência de uma autoridade supranacional, com identidade comum. Pretendia-se com esta autoridade nacional a proteção de possíveis ameaças externas e de recurso para solução de conflitos entre os povos europeus.

---

<sup>40</sup> Existem ainda teorias que defendem que o nome de Europa surgiu com a mitologia grega. O nome Europa foi imortalizado por uma Deusa, por ser o nome de uma princesa fenícia, a qual se tornou conhecida por sentir um grande amor pelo Deus Zeus. (Almeida, 2005)

<sup>41</sup> Destacam-se nesta época as famosas Guerras das Cruzadas, e a Guerra dos Cem anos que levaram a destruição de povos, lutando por territórios à procura de maior riqueza e expansionismo.

Nesta época distinguiram-se alguns autores pelas suas obras de ideário europeísta, nomeadamente: Dante Alighieri, com a ideia de criação de «*uma terceira jurisdição*» ou «*monarquia universal*», dotada de «*autoridade política superior aos príncipes*»; Pierre Dubois ao idealizar a instituição de uma «*federação dos estados europeus*»; Antoine Marini ao pretender constituir uma «*assembleia federal europeia*»; Sully perspetivando uma «*associação de povos europeus*»; as contribuições filosófico-políticas do Abade Saint-Pierre, de Jeremy Bentham e Emanuel Kant referentes à fundação de uma União Política das Nações da Europa<sup>42</sup>; e ainda o sonho de Victor Hugo com a «Unidade Superior das Nações Europeias» (Ribeiro & Porto, 2003).

Pensadores como o Abade Saint Pierre queriam a todo o custo ver uma Europa renovada e que o seu fracionamento se dissipasse no tempo. Para o Abade, o seu ideário de Projeto para tornar perpétua a Paz na Europa, consubstanciava-se na aliança perpétua entre os vários signatários proporcionando a estes e a futuros signatários, uma absoluta e total segurança contra as consequências projetadas pelas guerras por todo o mundo. A proposta tinha como objetivo a procura de uma garantia mútua, procurando uma segurança coletiva no sentido de proteger os vários Estados, seus bens e pessoas, respeitando os direitos hereditários e regulamentos internos, tendo como consequência uma diminuição das despesas públicas, despendidas com o armamento e o respeito das fronteiras entre países. Estas vontades ideológicas, com algumas alterações foram ganhando forma e a realidade dos projetos de outrora transformaram-se numa paz com carácter permanente.

Ao longo de todo o século XIX, a Europa chega a um acordo sobre a sua manifesta integração no mundo permitindo um acordo de paz promissor no desenvolvimento de novas políticas, devolutas no campo social, económico e técnico. A partir desta data a Europa preocupa-se assim em determinar que haja um sentido de cooperação numa perspetiva internacional, vincando a sua projeção com uma Europa unida com capacidades de negociação com outras potências dependendo para o efeito de interesses políticos.

---

<sup>42</sup> Quanto a estes projectos e outros de criação de uma autoridade superior aos príncipes e às nações (Cunha, 1993).

Após a I Guerra Mundial, a ideia de uma União no seio da Europa foi vista como uma verdadeira necessidade, para a concretização da independência e integridade dos povos. Baseando-se nas anteriores ideias europeístas passou-se à sua concretização através da implementação dos vários Tratados Europeus. Em 1919, surge a Sociedade das Nações com o desígnio de garantir a independência política e a integridade territorial<sup>43</sup>. Para reforçar a integridade e unidade pretendida, a Europa procurou novas formas de consolidar uma paz permanente e criar regras consonantes e de rigidez interna. Mas a sua verdadeira ambição foi a de garantir o equilíbrio entre vários sectores para um desenvolvimento sagaz e capaz, procurando um meio também vinculativo a outros continentes. Esta ambição vai levar a que se invoque a necessidade de haver uma cooperação entre os povos, com cariz internacional.

Em 1923, à semelhança do Continente Americano pretende-se criar na Europa uma *Pan-europeia*. Esta ideia é trazida pelo Conde Richard Coudenhove-Kalergi<sup>44</sup>, tendo sido aprovada num Congresso em Viena. Para combater o crescimento das potências mundiais, tais como os EUA, o Conde apelava para a unificação europeia, criando deste modo a quarta potência mundial<sup>45</sup>. Em 1925, foram assinados os *Tratados de Locarno*<sup>46</sup>, objetivando-se o reforçar da segurança na Europa ocidental. Mais tarde, em 1927, a presidência da *Pan-Europa* é assumida por Aristide Briand<sup>47</sup>. O ideal, protagonizado por Briand, da constituição de uma federação europeia, mantendo-se a soberania dos Estados-Membros, veio a fracassar após o começo da ameaça do poder da Alemanha face ao surgimento dos regimes totalitários – como o Nacional-Socialismo implementado na Alemanha – que eram totalmente contrários aos regimes democráticos. Esta diferença de regimes originou, na Europa, uma grande divisão provocando várias lutas políticas com resultados trágicos, culminando na II Guerra Mundial.

---

<sup>43</sup> A Sociedade das Nações foi criada em Genebra no ano de 1920. (Pérez-Bustamante & Colso, 2004).

<sup>44</sup> Richard Coudenhove-Kalergi publicou, em 1923, a obra *Pan-europe*, na qual defendia uma união política europeia, tendo em conta a quebra da hegemonia da Europa face ao espectro mundial, o que catapultava a unificação do continente europeu para um “imperativo inadiável”. (Cunha P. P., 2004).

<sup>45</sup> A ideia de uma Confederação Pan-Europeia reuniria os países europeus, criando instituições próprias, uma Constituição, bem como englobaria as colónias pertença dos países. (Almeida, 2005).

<sup>46</sup> Os Tratados de Locarno eram constituídos por sete acórdãos, nos quais se resolveram alguns conflitos nomeadamente na atribuição à França da Alsácia Lorena. (Almeida, 2005).

<sup>47</sup> Neste sentido o trabalho desenvolvido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, defendeu um “«vínculo federal» entre os Estados da Europa” (Cunha P. P., 1993).

Adolfo Hitler, apesar de ser o causador do grande conflito bélico europeu, também era sua intenção a unificação europeia, contudo, sob o seu domínio político, económico e militar. Ao violar os acordos instituídos, deu origem à II Guerra Mundial, surgindo a necessidade da criação de estruturas políticas da União de Estados, tendo em vista a recuperação do projeto democrático e de construção europeia. A guerra durou vários anos, terminando em 1945, com a formalização dos acordos de *Yalta* e *Postdam*<sup>48</sup>. Stalin contribuiu na reconstrução europeia aquando da assinatura da Declaração sobre a Europa Libertada, onde se apelava à constituição de governos democráticos.

Após a II Guerra Mundial, o conceito de soberania indivisível entre os povos foi posto em causa, pois permanecia a dúvida da permanente construção de um direito Internacional da Paz e da Guerra. Foi ainda feita uma passagem de um Direito Internacional Público para um Direito Internacional onde a Cooperação, o Desenvolvimento, e a Integração tinham como fim último o melhorar e manter a Paz e a Segurança Internacional. Estas matérias começaram em larga medida a preocupar a Comunidade Internacional, visto que a ameaça de hoje não pode ser encarada como um problema individualista. Os países não podem só interessar-se por matérias do seu particular interesse (Pereira & Quadros, 1993), têm, de ter uma visão muito mais abrangente, convergindo o pensamento para a senda internacional.

Foi ainda criado, nesse ano, a Organização das Nações Unidas (*ONU*) (Ferro, 2004), conjuntamente, com outros grandes organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (*FMI*), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (*BIRD*) e o Acordo sobre os Tratados Aduaneiros (*GATT*). No seio da Nações Unidas, foram criadas as Organizações Europeia de Carvão e dos Transportes Públicos e a Comunidade Económica de Urgência para a Europa.

A ideia de uma Europa unida surge novamente com Winston Churchill, após a vitória laborista nas eleições britânicas. A partir de 1946, começaram a surgir vários movimentos de apoio à construção europeia. Os mais conhecidos foram: o *Movimento Federalista Europeu* aspirava a redução da soberania absoluta dos Estados, colocando

---

<sup>48</sup> Estes acordos resultaram de uma Conferência de Berlim, onde os Estados Unidos acordaram que a URSS tinha direitos sobre a Polónia e a parte Ocidental da Alemanha (Pérez-Bustamante & Colso, 2004).



parte dos poderes numa autoridade federal; a *Esquerda Europeia* visava configurar a Europa em socialista e unificada; a *União Europeia de Democratas Cristãos* pretendia uma democracia imbuída do espírito do humanismo Cristão; a *Liga Europeia de Cooperação Económica* incentivou o desenvolvimento da cooperação económica e monetária e a libertação dos intercâmbios e o *United Europe Movement* criou o conceito de confederação (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

O famoso Coundenhove-Kalergi criou a União Parlamentar Europeia, que era constituída por vários membros dos Parlamentos Nacionais, mostrando uma forte necessidade de construção de uma nova ordem Europeia. Foram, ainda, criadas instituições de cooperação às vítimas da guerra, surgindo o Conselho da Europa<sup>49</sup>, o qual tinha uma certa autonomia sobre os governos e procurava a liberdade dos cidadãos, da política e a supremacia do direito.

Após a tragédia da grande guerra, em 1947, as consequências foram devastadoras para os países europeus, obrigando os Estados Unidos a pôr em prática o Plano Marshall, que consistia num apoio aos países que mais prejuízos tiveram com a guerra.

Um ano depois foi assinado por dezasseis Estados, o Tratado da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), no qual se incluía Portugal, contribuindo para o restaurar da prosperidade Europeia. No mesmo ano, foi assinado o Tratado da União Europeia Ocidental (UEO) e, um ano mais tarde, o Tratado do Atlântico Norte (OTAN), os quais aspiravam a proteção de qualquer Estado-membro contra uma agressão armada.

Schuman construiu um plano para a construção de uma Europa Federal, através da existência de uma Alta Autoridade Autónoma e Supranacional. O plano Schuman contribuiu de forma significativa para a tentativa de unificação económica e política da Europa.

---

<sup>49</sup> O Estatuto do Conselho da Europa foi aprovado em Londres, em 5 de Maio de 1949. Portugal faz parte deste Conselho desde 1976, cuja aprovação e ratificação constam do DR, I, n.º 269, de 22 de Novembro de 1978 (Machado J., 2003).

O primeiro Tratado Europeu surge a 18 de Abril de 1951, também conhecido por Tratado de Paris, por ter sido assinado na cidade de Paris. Estabeleceu-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), cuja intenção foi criar um mercado comum do carvão e do aço o qual permitiria a livre circulação das mercadorias<sup>50</sup>. Após a concretização da CECA, os países fundadores criaram em 1954, uma organização que zelaria pela defesa e proteção da Europa, a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Entretanto, apesar de todos os esforços dedicados na construção desta instituição a sua ideia não foi concretizada. Após o fracasso por ser um projeto muito ambicioso, fez com que dali para o futuro qualquer decisão tomada pelos países fosse baseada em regras mais modestas e progressivas. A grande preocupação prendia-se em manter a unificação dos povos europeus.

Na cidade de Roma em 1957, foram assinados os Tratados que criaram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Atómica Europeia (EURATOM). O Tratado da CEE visava a livre circulação de mercadorias, serviços e pessoas, dentro dos países que faziam parte dos Tratados. O Tratado EURATOM criou condições para um desenvolvimento nuclear. Os Tratados representavam um mecanismo para o desenvolvimento dos interesses nacionais dentro de uma perspetiva comunitária. A implementação da CEE constitui um marco histórico no qual se vai organizar e consolidar a construção europeia<sup>51</sup>.

A abolição dos direitos aduaneiros, em 1958, implicou um grande desenvolvimento para a Europa, uma vez que, permitiu significativamente para as trocas comerciais com outros países<sup>52</sup>. À semelhança dos Estados Unidos da América, a Europa também soube tirar partido da abertura de fronteiras entre os seus países, pois muito mais facilmente se realizavam trocas comerciais e se promovia o progresso

---

<sup>50</sup> O Tratado de Paris como fora assinado por um período de cinquenta anos vem a caducar em 23 de Julho de 2002. Os primeiros 6 países fundadores dos tratados foram: a Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos. (Almeida, 2005).

<sup>51</sup> A Europa cria assim políticas estruturais em benefício das regiões com atrasos de desenvolvimento ou que tenham sido atingidas por mutações tecnológicas e industriais. Promove igualmente a cooperação em matéria de investigação e de desenvolvimento. Por último, toma em consideração a dimensão social do mercado interno: no espírito dos governantes da União, o bom funcionamento do mercado interno e uma concorrência sã entre as empresas são indissociáveis do objectivo constante que consiste na melhoria das condições de vida e de trabalho dos cidadãos europeus. (AAVV, 1986).

<sup>52</sup> Entre 1958 a 1970 o produto médio bruto da CEE aumentou em 70% dos seus lucros (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

económico. Foi criada a oportunidade e possibilidade dos cidadãos europeus terem acesso aos produtos importados originários de outros países.

O Tratado da Associação Europeia de Livre Comércio (*EFTA*), em 1960, exigia a abolição dos direitos alfandegários. Mais tarde com a *Convenção de Schengen* determinou-se a total supressão dos controlos nas fronteiras, passando a circulação de pessoas e veículos, a ser livre (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

O ponto de partida surge na década de 40, quando os EUA colocaram em prática o Plano Marshall, oferecendo ajuda económica, principalmente através de empréstimos, para reconstruir os países afetados pela Segunda Guerra Mundial. A falta de democracia, o atraso económico e a crise nas repúblicas socialistas acabaram por acelerar a crise do socialismo no final da década de 80. Após a queda do Muro de Berlim as duas *Alemanhas* são reunificadas. No começo da década de 1990, o então presidente da União Soviética, Gorbachev potenciou o fim do socialismo naquele país e nos seus aliados. Com reformas económicas, acordos com os EUA e mudanças políticas, o sistema foi enfraquecendo. Era o fim de um período de embates políticos, ideológicos e militares. O capitalismo vitorioso, aos poucos, iria sendo implantado nos países socialistas.

A globalização crescente a vários níveis vai provocar uma rápida resposta na criação de estratégias, tendo em vista o equilíbrio permanente da paz entre povos outrora adversários. A solução encontrada para uma perpétua reconciliação reside na criação de uma relação permanente entre países que num período histórico do passado se encontravam em permanente conflito bélico.

A unificação dos vários países Europeus surge com a necessidade de trabalhar em conjunto para mais facilmente ser atingido um fim único de interesse comum. A integração dos países na Europa não se limita apenas por pertença de uma mesma área geográfica, mas, porque simultaneamente coabitam em torno de uma matriz comum relativamente à realidade humana, cultural e política. A existência de um Estado numa perspetiva individualista passou a ser vista como um todo inserido no Mundo. Numa visão global deverá persistir uma necessidade de interligação entre todos.

Apesar de haver uma clara distinção entre o que representa Portugal e a Europa, a sua unidade têm-se vindo a manter ao longo dos anos. Este facto explica-se pelo simples facto da unidade europeia não implicar que cada país perca a sua identidade. Pretende-se antes, que haja uma atual tendência de unidade no meio das várias diversidades multiculturais, culminando numa vontade coletiva.

No final dos anos 60, a Europa sofre algumas alterações a nível político. Houve necessidade de se fazer a Cimeira de Haia, em 1969, pretendendo-se a existência de uma união económica e monetária<sup>53</sup> e uma cooperação política europeia<sup>54</sup>. Por esta altura, exigia-se um novo impulso para o desenvolvimento das comunidades europeias. Através da conferência de Haia, nascem documentos vinculativos que se perdurarão num futuro longínquo obrigando a todos os Estados a criarem entre si um respeito mútuo dentro de normas balizadoras dos limites permitidos internacionalmente.

A Cimeira de Paris, de 1972, tem cariz de elevada importância, pelo facto de ser a primeira vez que se mencionou a expressão *União Europeia*. A Cimeira marcou o fim do período transitório do Mercado Comum, o definitivo regulamento agrícola, a adoção de um entendimento ao nível de uma União Económica e Monetária e o início das negociações com os Estados que tinham proposto a sua adesão. No sentido de se conseguir uma União Económica e Monetária, foi apresentado em 1970, o *Relatório de Werner*, que pretendia a substituição das moedas nacionais por uma moeda comum e a liberalização total de pagamentos, de transferências e de capitais.

O relatório de *Davignon*, assinado em 1973, permitia a instauração de certas práticas nas relações diplomáticas, o melhoramento nos mecanismos de consulta, bem como a coordenação prévia às decisões tomadas. A 1 de Janeiro surge o primeiro alargamento da União Europeia pois esta união não se fica nem pode só se subjugar aos países fundadores. As suas portas estendem-se assim a todos os países que assim queiram assinar o protocolo de adesão. Os países que quisessem aderir apenas teriam de respeitar os compromissos assumidos nos tratados fundadores e acordarem com os seus objetivos fundamentais. Assim sendo surge a 1 de Janeiro de 1973 a primeira

---

<sup>53</sup> Estas duas ideias estão contidas no Plano Werner de 1971 (Almeida, 2005).

<sup>54</sup> Este conceito foi tratado no Relatório de Davignon, onde se debateu a existência de boas relações diplomáticas e melhoria nos mecanismos de consulta e coordenação às decisões.

adesão aos estados membros fundadores com os países da Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido.

Na Cimeira Europeia de Paris, em 1974, é criado o *Conselho Europeu*, com identidade e especificidade própria, com o intuito de institucionalizar a cooperação política e de coordenar os assuntos comunitários. Em 1985, surge o *Acordo de Schengen*, porque após determinados acontecimentos, foi necessário criar medidas concretas em matéria de controlo das fronteiras. Institucionalizou-se, deste modo, a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços, suprimindo-se o controlo das fronteiras interiores. Mas, só em 1990, após o ultimato de alguns pormenores, se veio a ratificar a *Convenção de Schengen*.

Na conferência intergovernamental de 1985, surge o *Acto Único Europeu*, mas só entrou em vigor em 1987. No *Ato Único Europeu (AUE)* modificaram-se os Tratados da criação das Comunidades Europeias, ou seja, os que institucionalizaram a *CECA*, *CEE* e o *EURATOM*. O AUE permitiu abolir restrições regulamentares e fiscais permitindo o desenvolvimento da ideia para um mercado interno genuíno e unificar intrinsecamente. Ao solidificar o seu progresso económico da Europa unida pretende agora concretizar as suas teses orientadoras da política, unificando-se à sua matriz política entre os vários países.

Portugal deu entrada na Comunidade Europeia, em Julho de 1985. Logo após, a sua integração, foram-lhe impostas medidas severas, a fim de adequadamente conseguir-se uma reestruturação no sector agrícola. Em 1987, foi elaborado o *Plano Delors* com o intuito de se proceder a uma reforma política comum em determinados sectores: na agricultura, no *Acto Único*, na Coesão Económica e Social, criando uma disciplina orçamental eficaz (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

A queda do *Muro de Berlim* e o fim da *Guerra-fria* marcaram determinantemente as fronteiras na Europa. Finalmente, podia ser englobado todo o espaço central e oriental da velha Europa, modificando todo o espaço político europeu. Em 1991, com a abertura da Conferência Intergovernamental sobre a união política e após várias sessões de acordos, chegou-se, finalmente, ao estabelecimento

efetivo do *Tratado da União Europeia (TUE)*, em 1992. O *TUE* ou de *Maastricht*<sup>55</sup> tornou-se no pilar sustentável do ordenamento jurídico comunitário e, consequentemente, a base de uma verdadeira União Europeia (1992), centrada na polarização dos seus objetivos – o pilar da instituição da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, o pilar da Política Externa e Segurança Comum e o pilar da liberdade, Segurança e Justiça Comum<sup>56</sup> – assente nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito dos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, do estado de direito com respeito e materialização dos direitos fundamentais como os garante a Carta Europeia dos Direitos do Homem<sup>57</sup>. O Tratado da União Europeia tinha o propósito de implementar uma política externa e segurança comum, procurando a definição e implementação de uma política de defesa comum<sup>58</sup>.

O *Livro Branco*<sup>59</sup> foi instituído em 1993, no qual se pretendia dar resposta à crise europeia relativamente ao decréscimo da taxa potencial de crescimento anual, ao aumento do desemprego, ao enfraquecimento da união perante as grandes potências (EUA e Japão), e às alterações geopolítica, técnica, demográfica e financeira da Europa e de todo o mundo globalizado.

A União Europeia contava com a adesão de 15 países, no ano de 1994, os quais todos tinham tido participação no acordo da introdução do plano para a existência de uma moeda única representativa da União: *EURO* (Silva, 1997). Em 1997, os Estados-Membros assinam e ratificam o *Tratado de Amesterdão*<sup>60</sup>, com o qual se desejava reformar o *Tratado de Maastricht*, adaptando-o às necessidades da construção europeia. Em 1997, foi, ainda, apresentado o projeto *Agenda 2000*, que pretendia continuar com o desenvolvimento da União Europeia, traçando as várias políticas para o século XXI, os problemas do futuro alargamento e das questões financeiras.

---

<sup>55</sup> Nome este por ter sido o local onde fora assinado (Almeida, 2005).

<sup>56</sup> Conforme o estabelecido nos artigos 10.º, 11.º e ss., e 29.º e ss., do TUE.

<sup>57</sup> Conforme o estabelecido no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2 do TUE.

<sup>58</sup> O Tratado de Maastricht teve este nome por se tratar do nome da cidade holandesa onde fora assinado, em 7 de Fevereiro de 1992. Este Tratado ficou ainda conhecido pelo Tratado da União Europeia e tem a sua entrada em vigor no dia 1 de Novembro de 1993, marcando a nova fase no processo de construção europeia.

<sup>59</sup> Quanto à importância do Livro Branco na construção (e integração europeia) (Cunha P. P., 1993).

<sup>60</sup> O Tratado de Amesterdão veio alterar os Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia (AAVV, Tratado de Amesterdão, 1998).

Coube a Portugal a presidência da União e do Conselho Europeu, no ano de 2000, cuja participação cativa na construção europeia se cifrou na *Cimeira da Feira*, ainda hoje referenciada no quadro da cooperação penal judicial e policial. Em 2001, procedeu-se à assinatura do *Tratado de Nice*, alargando o espectro do tratado de Amesterdão para as novas exigências da nova Europa alargada no novo século. Antes do alargamento da União Europeia a outros Estados-Membros havia a necessidade premente fazer-se uma revisão global das disposições dos Tratados relativas à composição e ao funcionamento das instituições. O Tratado de Nice inclui alterações ao nível dos Tratados da CEE, CECA e CEEA, bem como dos Protocolos Institucionais (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

A Declaração de LAEKEN foi concretizada em 2001, que se definiu o modelo de Convenção, onde se pretendia prever o futuro da União Europeia, baseando-se na segunda fase de processo da reforma da União do qual faziam parte os quinze Estados-Membros. A segunda fase da reforma prendia-se com a questão da repartição e definição de competências, da simplificação de Tratados, do estatuto da *Carta dos Direitos Fundamentais*, finalizando com o papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia. No projeto de reforma foi, ainda, prevista a adoção na União de um texto constitucional, o qual se veio a consubstanciar na ideia de uma Constituição Europeia. Foram várias as negociações e a participação efetiva de vários grupos de trabalho, quer ao nível das instituições europeias, quer ao nível da auscultação da sociedade civil.

A Europa evoluiu tendo como base as conceções políticas e religiosas, percorrendo por sendas passadas de lutas ideológicas, em que o poder papal superiorizava-se a qualquer instrumento político. Atualmente já se pode falar de um clima político mais coeso e progressivo. A anterior imersão e vastidão do Império Alemão tinham provocado uma mudança radical nos conceitos político-cristãos da época. A existência de lutas constantes provocou uma onda de consternação em que as forças políticas se mediam em campos de batalha<sup>61</sup>. Contudo, a unidade política e

---

<sup>61</sup> Nesta altura o papado deixa de ter a força de outrora, tornando-se num poder com alguma coesão mas incapaz de se superiorizar na hierarquia política dos Estados que emergem com uma nova dinâmica. É com o surgir das guerras religiosas, nas quais se afirmam poderes independentes do Papado que se criou uma nova dimensão política da Europa.

religiosa do papado ficou preservado na história transformando-se num encontrar de um novo equilíbrio de países cada vez mais independentes.

O resultado destas negociações culminou em 2004, na assinatura de um projeto para a assinatura do Tratado que institui uma *Constituição para a Europa*. Apesar da existência de resistências por parte de dois Estados-Membros levou a que só com a Presidência Portuguesa de 2007, se assinou o *Tratado de Lisboa*.

Atualmente as potências europeias deixaram de se preocupar com as lutas internas, surgindo a necessidade de se expandirem para outros continentes, destacando-se o Africano e o Asiático. Deste modo passou-se a uma fase mais tranquila transformando o “*terror bélico*” numa convivência pacífica dentro da Europa Unida.

Em laia de conclusão, a União Europeia surge como base em quatro Tratados, tendo como objetivos específicos a procura de uma intercomunicação entre os países cada vez mais pacífica e um progresso cada vez mais promissor. Os Tratados assentam sobre a unificação da Europa tendo ao longo destes anos trabalhado no sentido de promover uma melhoria das condições de vida dos seus cidadãos; o desenvolvimento económico, equilibrando as desigualdades entre os vários países, prestando ajuda aos países mais desfavorecidos. Contudo, estes objetivos só são possíveis de concretizar tendo como fim último o garante da paz e da liberdade (Fontaine, 1994,).

O paradigma securitário mundial foi sofrendo alterações associadas ao fenómeno da globalização e ao carácter difuso e transnacional das ameaças. O receio de novos atentados terroristas obrigou, inquestionavelmente, a rever procedimentos e a reequacionar as políticas de segurança nacionais e europeias.

Neste momento existem diversificadas formas da polícia se constituir nos vários países da Europa e do Mundo. A abrangência de culturas e formas diferentes de prespetivar a segurança conduziu ao nível internacional, a diferentes modelos de atuação policial. Por isso, mesmo hoje em dia existem países com sistemas de segurança unificados, outros há em que o processo de mudança se constitui uma realidade a médio curto prazo. E outros países há em que o sistema policial continua a



ser o modelo tradicionalista, constituindo-se uma grande resistência em qualquer tipo de inovações que possam surgir.

Da investigação realizada ao longo de várias polícias ao nível europeu e internacional, chegou-se à conclusão que existem três grandes modelos de sistemas policiais, os quais podem ser caracterizados, como sendo: **modelo não unificado, modelos integrados e modelos unificados.**

O modelo não unificado caracteriza-se por ser um modelo onde existem várias forças e serviços de polícia a operar numa mesma base ministerial, e por vezes até diferenciada. Nestes países podem existir três ou mais entidades policiais, diferenciadas entre si na sua essência, mas na prática há similitudes na execução das suas atribuições e competências. Executam, o mesmo serviço em regiões ou locais diferenciados, mas preconizam igual fim atingir. Neste tipo de modelos há uma multiplicidade de procedimentos e atuação policial.

O modelo Integrado de polícias apesar de ser um modelo com algumas semelhanças ao modelo não unificado, no entanto, há uma clara tentativa de aproximar e unificar a competência de cada um dos organismos policiais. Quer as polícias nacionais, quer as polícias locais trabalham em estreita cooperação. Neste tipo de modelos policiais há uma nítida procura de uniformização.

O modelo unificado é um modelo onde só existe uma única polícia para todo o território nacional com uma única tutela governamental. Estas polícias apostam na eficiência e eficácia ao extremo rentabilizando os seus meios através de uma ação conjunta e unitária. Através de uma única direção policial que supervisiona e coordena a polícia nacional, procura-se a constituição de vários departamentos com formação específica, para a execução das diferenciadas competências policiais. Neste tipo de estruturas policiais há uma procura de uma especialização, para uma maior rentabilização da sua polícia nacional.

## **1.1. Modelos não unificados**

### **1.1.1. Sistema helvético**

Para o presente estudo considerou-se relevante apresentar o modelo da polícia sueca. Desses modelos consta o sistema de segurança interna da Suíça. Esta por é uma república federal politicamente constituída por 26 estados, denominados “cantões”, sendo a cidade de Berna a sede das autoridades federais. O sistema de governo é por isso federal, sendo bastante complexo, à semelhança de outros sistemas federais, existindo a Assembleia Federal constituída por duas câmaras - o Conselho Nacional e o Conselho de Estado.

Os Cantões são independentes com jurisdição própria, defendendo sempre a preservação da dignidade humana e dos direitos do homem, convergindo unitariamente para uma política nacional, para o sistema de segurança e para a política económica e financeira do governo federal, bem como o respeito pela sua constituição de 1999. É cada cantão que emite autorização de residência. O soldado suíço guarda em casa o seu equipamento, armas e munições. Até ao ano 2000, a Suíça esteve a preparar-se para a guerra nuclear, tendo construído abrigos antinucleares subterrâneos para toda a população. Após um longo período de neutralidade bélica, a confederação Suíça mantém desde 1815 a obrigatoriedade dos residentes cumprirem o serviço militar obrigatório<sup>62</sup>, pelo receio que têm de surgirem eventuais guerras nucleares, constituindo por isso o exército para a manutenção da independência e da paz. É hoje um país com uma grande estabilidade política, sendo considerado um dos países com melhor nível de vida, no mundo.

Apesar de ser um país exterior à União Europeia, foi, no entanto, um dos países fundadores da Associação Europeia de Comércio Livre e faz parte integrante do Acordo

---

<sup>62</sup> Todos os cidadãos suíços cumprem serviço militar no activo ou na reserva até aos 50 anos. Conforme pesquisado em <https://polizei.ch/en>. Informações obtidas da Polícia Suíça através de contatos pessoais. Pesquisando em <http://cepol.europa.eu/>.

de Schengen. É sede de muitas organizações internacionais, como por ex.: do Fórum Económico Mundial; da Cruz Vermelha; da Organização Mundial do Comércio; do segundo maior escritório das Nações Unidas; UEFA E FIFA.

Em cada Cantão existe uma polícia local, constituindo o “Corps de Police Cantonaux”, sendo o Diretor da polícia cantonal o membro do governo onde recai a responsabilidade política da polícia local. É definida cantonalmente uma lei local que regula as tarefas, competências e a organização dos respetivos corpos de polícia. Especificamente, em cada Polícia Cantonal é definido seu próprio treino, distribuição de armas e o tipo de uniforme usado. Apesar da independência cantonal, há uma harmonização generalizada em termos de direitos e obrigações da polícia, onde impera o poder constitucional, o direito internacional e o Tribunal Federal. A cooperação policial é uma realidade que prevalece em todas as polícias locais, por mais dispersa e complicada que seja a sua constituição.

Nos cantões, em que a prevalência da língua é o alemão a polícia é constituída por uma polícia judiciária, uma polícia de segurança e uma polícia de trânsito. Nos cantões franceses opera uma divisão dual, entre uma polícia paramilitar, do tipo “Gendarmerie”, onde está integrada a polícia de trânsito e a polícia judiciária (Kriminalpolizei). Os cantões italianos organizam as polícias conforme as suas áreas geográficas. Estas polícias também têm unidades especiais de intervenção, como o caso das unidades aeroportuárias e marítimas. Para além destes corpos policiais existe ainda a polícia municipal, em Cantões cujo território é muito disperso, contribuindo para a segurança cantonal. Contudo, esta dispersão policial tem vindo a ser posta em causa, pelo que tem sido procurada uma solução de integração da polícia municipal na polícia cantonal.

No plano federal, a polícia de segurança, ou serviço federal de segurança é responsável pela proteção de pessoas e instalações governamentais; funções aduaneiras; e transportes públicos e aeroportuários. A polícia judiciária, ou polícia criminal federal assume tarefas específicas com a responsabilidade por crimes mais graves, como por exemplo o crime organizado; o financiamento do terrorismo e os crimes económicos. A polícia federal congrega um sistema de informações nacional

que disponibiliza para todos os Cantões. No plano externo a polícia federal assume os contatos com as entidades estrangeiras.

O sistema estatal suíço ao permitir que cada cantão seja soberano ao nível territorial, faz com que não exista, por isso, um só sistema policial. É considerado um sistema muito complexo, porque o federalismo policial torna o sistema mais burocrático e com dificuldades acrescidas em termos de cooperação, quer entre as várias forças policiais cantonenses, quer ao nível da polícia federal<sup>63</sup>.

### **1.1.2. Sistema italiano**

A Itália está subdividida em vinte regiões que inicialmente serviam prioritariamente para descentralizar o sistema governamental. Contudo, com a reforma da constituição no ano 2001, obtiveram maior independência legislativa, continuando apenas haver um controlo financeiro por parte do governo central. Algumas destas regiões<sup>64</sup> são consideradas quase como que autónomas, pois dispõem de um estatuto especial que lhes confere o direito de ter uma regulamentação própria, totalmente independente do Governo central.

As poucas empresas multinacionais existentes são suficientemente fortes para competir com outras concorrentes a nível mundial por produzirem artigos de luxo de elevada qualidade. Da exportação vem a maior fatia para a economia nacional. O país atravessa um período menos positivo, com uma forte carga burocrática, forte carga tributária, grandes gastos públicos e é conhecido por um dos países com maior nível de corrupção política. Existem grandes diferenças financeiras entre regiões, o que contribui para o aumento do crime organizado.

Em Itália o sistema policial está dividido em duas grandes forças policiais: uma de carácter civil e duas militares. A força nacional de polícia é uma polícia do Estado, Polizia di Stato ou PdS, que apesar de ter estatuto civil, tem uma disciplina militarizada.

---

<sup>63</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da Polícia da Suécia. Disponível em: <http://www.fedpol.admin.ch>.

<sup>64</sup> As regiões de Friuli-Venezia Giulia, Sardenha, Sicília, Trentino-Alto Ádige, e Vale de Aosta, têm características próprias por fatores culturais, linguísticos e geográficos. Informações obtidas da Polícia Italiana através de contatos pessoais. Conforme pesquisado em *site* oficial da polícia italiana. Disponível em: <https://www.justlanded.com>, <http://www.poliziadistato.it/>, <https://www.cepol.europa.eu/>.

É responsável pela organização geral da polícia em Itália, havendo um policiamento ostensivo uniformizado em áreas de patrulhamento rodoviário, ferroviário, aeroportuário, alfandegário, fluvial, bem como, se interliga com a polícia judiciária, e polícia municipal. É originária do Corpo da Guarda da Segurança Pública, criada em 1852, e tem como dependência orgânica o departamento de segurança pública. A direção nacional da polícia de Estado está sediada em Roma, sendo o dirigente máximo, o chefe de polícia (Capo della Polizia), que dirige a polícia ao nível nacional, regional e provincial. Nas principais cidades encontram-se as esquadras de polícia denominadas de Questura sendo chefiada por um Questore.

A polícia Rodoviária ou Polizia Stradale patrulha todas as autoestradas do país, e tem como missão a prevenção e deteção das infrações relacionadas com o trânsito. A Polícia Ferroviária, Polizia Ferroviaria é responsável pela segurança em toda a rede ferroviária, em particular dos passageiros, e controlo de mercadorias perigosas. A polícia de Correios e Telecomunicações, Polizia Postale tem como missão a investigação de todos os crimes no âmbito das telecomunicações, como por exemplo deteção de *hackers*, crimes sexuais através das redes informáticas e fraudes com cartões de crédito. A Polícia de Fronteiras, Polizia di Frontiera, controla o fluxo imigratório na Itália, cumprindo com a lei que regulamenta a entrada e permanência de estrangeiros no país. O serviço é composto pelo serviço do controlo de fronteiras terrestres, aéreas e marítimas<sup>65</sup>.

A polícia de Estado dispõe ainda nas principais cidades, de unidade móveis destacadas, constituídas por polícias com treino específico para a intervenção na manutenção da ordem nos casos de desastres naturais, e em operações de resgate. Essas unidades são compostas pela unidade antiterrorismo, de montanha, de cães, marítimas e aéreas.

As outras grandes forças policiais são organizações militares e estão divididas polícia militarizada, Carabinieri, e na polícia financeira, a Guardia di Finanza e são dependentes do Ministério da Defesa. A polícia militarizada atua nos casos de desordem pública e cujas atribuições e competências se espalham pelas áreas da

---

<sup>65</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da Polícia Italiana. Disponível em: <https://www.justlanded.com>, <http://www.poliziadistato.it/>.

defesa nacional, polícia militar, polícia judiciária e funções de polícia geral. A polícia financeira concentra as suas atividades relacionadas com o policiamento de âmbito aduaneiro e fiscal e são dependentes do Ministério das Finanças<sup>66</sup>.

### **1.1.3. Sistema francês**

Em 1941 foi criada a Polícia Nacional Francesa, passando a polícia municipal a ficar sob o domínio do poder policial, em vez de residir nos prefeitos. Mais tarde a Polícia Nacional, incluiu na sua estrutura a "Préfecture de Police de Paris". A Polícia Nacional passou a abranger as áreas e competência no domínio de polícia judiciária, das informações e de segurança pública. Devido à extensibilidade do país dividiu-se por regiões; pelo distrito e pela circunscrição. As chefias das polícias residem nas autoridades locais sendo que na circunscrição é exercida pelo chamado "comissário".

A polícia nacional é uma polícia civil, ou seja, exerce as suas funções ao serviço do Estado. É composta por várias direções no âmbito de áreas de segurança pública; Companhias Republicanas de Segurança; Polícia de Fronteira; Polícia Judiciária; Informações; Formação da Polícia Nacional; Segurança Territorial. Na sua estrutura conta ainda com vários serviços como o Serviço de Cooperação Técnica Internacional, o Serviço de Proteção às Altas Personalidades, os serviços de administração e fiscalização. No âmbito de atividades de segurança mais específicas dispõe de unidades de trânsito, vigilância, informações e luta antidrogas e terrorista. Os seus elementos são formados na Escola Nacional Superior de Polícia (ENSP) e no Instituto de Polícia Científica (INPS)<sup>67</sup>.

A Polícia Nacional está subordinada ao Ministério do Interior, sendo a sua diretoria, a Direção Geral da Polícia Nacional. Contudo, por Paris ser uma cidade com características próprias foi constituída a Polícia de Paris (Préfecture de Police), também com autoridade direta do mesmo ministério. A Polícia de Paris conta com seis direções, mas mantém a mesma estrutura, poderes e atribuições da Polícia Nacional.

---

<sup>66</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da Polícia Italiana. Disponível em: <http://www.poliziadistato.it/>.

<sup>67</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da Polícia Francesa. Disponível em: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>.

Para além da Polícia Nacional existe ainda uma outra força militar com funções de polícia, a gendarmerie cujos funcionários são conhecidos por gendarmes<sup>68</sup>. Esta polícia tem funções semelhantes às da polícia nacional, mas estende o seu domínio a funções de polícia militar, no âmbito das forças armadas, atuando em missões de serviço no estrangeiro<sup>69</sup>.

#### **1.1.4. Sistema brasileiro**

O Brasil é considerado politicamente como uma República Federativa presidencialista sendo o maior país da América do Sul e da região da América Latina. É também o quinto maior do mundo em área territorial e população. É o único país onde se fala maioritariamente a língua portuguesa, para além de ser um dos países com maiores divergências culturais e heterogeneidade étnica devido em parte à grande imigração. A forma de governo é a de uma república democrática, com um sistema presidencial no qual o Presidente é o chefe de Estado e de governo. O sistema jurídico tem como base a lei fundamental do Brasil que é a Constituição Federal. A restante legislação deve assim obedecer a estes princípios, sendo que os estados têm as suas próprias constituições, que, todavia, não devem entrar em contradição com a constituição federal. Os municípios e o distrito federal, em vez das constituições têm as suas próprias leis orgânicas.

É um dos países economicamente mais rico do mundo, pois tem tido grande desenvolvimento no setor agrícola, mineiro, manufatureiro e de serviços. É ainda considerado um grande mercado de trabalho, tendo um grande volume de exportação no mundo. Os problemas sociais são enormes devido aos grandes aglomerados populacionais, bem como às grandes desigualdades sociais que trazem problemas acrescidos para a segurança do país.

A Federação Brasileira é formada por três entidades políticas distintas: União, os Estados e os Municípios. A Federação está definida pelos princípios fundamentais

---

<sup>68</sup> Etimologicamente a palavra "*gendarmerie*", deriva do "*gendarme*", que tem origem no francês antigo "*gens d'armes*", significando "homens de armas". Pesquisado em <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>.

<sup>69</sup> Informações obtidas sobre a Polícia Francesa através de contatos pessoais e in loco. Disponível em: <http://interieur.gouv.fr/> e <https://www.cepol.europa.eu/>.

da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Perante a Constituição os poderes distribuem-se em executivo e legislativo, organizados de forma independente e com a eleição direta dos seus membros; e o poder judiciário que é organizado apenas ao nível federal e estadual.

As polícias denominadas estaduais são a Polícia Militar e a Polícia Civil do Estado, que obedecem ao governo estadual. No entanto no Brasil também está dividida em outras três polícias que obedecem à constituição federal e autoridades federais que são a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal<sup>70</sup>. Todas as instituições policiais brasileiras fazem parte do Poder Executivo, quer seja ao nível do governo federal ou estadual.

No que respeita à manutenção da ordem, ela consiste na ação preventiva de possíveis ações criminosas pelo que os elementos da polícia fazem o patrulhamento das ruas de forma ostensiva e uniformizada e que é exercida pela Polícia Militar. A Polícia Civil tem atribuições judiciárias e de investigação criminal. As principais funções de polícia dizem assim respeito à manutenção da ordem e da lei realizadas pela polícia estadual, no entanto, ao nível federal também podem ser realizadas quando afetar órgãos federais.

As Polícias Militares brasileiras são as forças de segurança pública ao nível estadual e federal e que têm como principal função a preservação da ordem pública. Estas polícias são forças auxiliares e de reserva do Exército, integram o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social Brasileiro, são regidos pelo código Penal Militar e Regulamento Disciplinar militar, e por essa razão se consideram militares do Estado. Fazem também parte integrante desta polícia os membros dos Corpos de Bombeiros Militares. A Polícia Militar estadual é chefiada por um oficial superior, com o posto de coronel, chamado de Comandante-Geral.

A Polícia Civil, instituída em 1808, é chefiada por Delegados-Gerais de Polícia ou Chefes de Polícia, que comandam, por sua vez, os Delegados de Polícia circunscricionais, dirigentes de cada unidade chamada de delegacia ou Distrito Policial.

---

<sup>70</sup> Conforme artigo 144.º, da Constituição Brasileira. Pesquisado em: <http://www.brasil.gov.br/>.



É também responsável pela preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio. Atuam na promoção de investigações criminais destinadas a elucidar o inquérito policial e a praticar atos de auxílio ao Poder Judiciário na aplicação da Lei, nos crimes de competência da Justiça Estadual.

A Polícia Federal é responsável pelas funções preventivas e de investigação no caso dos crimes federais, ou seja, apesar das suas funções terem sido estendidas para uma atuação conjunta com outros órgãos de segurança pública dentro das cidades, mar e florestas. A Polícia Rodoviária Federal prevenção ostensiva nas estradas e rodovias e a Polícia Ferroviária Federal<sup>71</sup> é um órgão permanente, como as demais polícias federais, organizado para patrulhamento das ferrovias federais, apesar da privatização das ferrovias. A polícia federal é subordinada ao Ministério da Justiça.

Em alguns estados federais ainda podem constituir-se as Polícias Municipais<sup>72</sup>, denominadas de Guarda Municipal que dependem das autoridades municipais. A sua ação é destinada a proteger os bens, serviços e instalações dos municípios. É um corpo de caráter civil em que os chamados agentes de segurança atuam uniformizados e armados, com treino específico para o desempenho das funções de prevenção ao nível da segurança pública do município.

Ao nível estadual existe ainda um órgão que desempenha funções de polícia científica, apesar de não ser considerado uma polícia independente, tem permanência na maioria dos Estados e são especialistas na recolha, análise e produção de provas periciais. Podem estar subordinados à Polícia Civil ou às Secretarias de Segurança, dependendo da legislação local. Contudo, trabalham em estreita ligação com a Polícia Militar e Civil<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Apesar de estar prevista constitucionalmente, na prática já não existem elementos adstritos a este tipo de polícia. Informação obtida através de contatos pessoais e *in loco*. Pesquisado em <http://www.pf.gov.br/>, <http://portal.mj.gov.br/>, <http://www.brasil.gov.br/>.

<sup>72</sup> Conforme previsto na Lei nº 13.022, de agosto de 2014.

<sup>73</sup> Conforme pesquisado em site oficial da Polícia Brasileira. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/>, <http://portal.mj.gov.br/>, <http://www.brasil.gov.br/>.

## **1.2. Modelos integrados**

### **1.2.1. Sistema londrino**

A Inglaterra incorpora o governo do Reino Unido e constitui-se como uma Monarquia Parlamentar, em que o parlamento possui a autoridade legislativa. O chefe de estado não tem poder executivo e apenas tem uma função meramente representativa e diplomática. Implica ainda a existência de um primeiro-ministro que é eleito pela maioria do parlamento.

Administrativamente divide-se em regiões, condados, distritos e paróquias. O país pertence a uma das grandes economias mundiais, sendo detentor de uma moeda forte. Historicamente a Inglaterra regista um período na Idade Média em que o exercício das funções policiais era exercido por um grupo de cidadãos e havia ainda o peso do poder dos proprietários das terras locais, da força militar e do poder instrumental e simbólico da sentença capital. Foi o último país Europeu a estabelecer a polícia como um efetivo corpo de polícia. Para o povo inglês era mais importante a liberdade em detrimento da segurança<sup>74</sup>.

Robert Peel conseguiu vencer a ideia contrária a uma polícia estadual e repressiva que era apanágio dos países europeus da altura, propondo apenas a uniformização, mas desempenhando as suas funções desarmada. Só em situações graves era solicitada a intervenção de policiais armados. Em contrapartida não é permitido o uso legal de armas pelos cidadãos. É por todo este legado histórico que a polícia inglesa se reveste de particularidades próprias, baseando a sua atuação nos direitos fundamentais. O modelo de atuação policial inglês marcado pela eficiência na prevenção do crime passou a ser um exemplo para os restantes países e ainda hoje continua a ter uma grande influência nesses mesmos países.

A par do desenvolvimento rural, em especial a cidade londrina influenciou a constituição da atual instituição policial, sendo a mais conhecida das polícias inglesas,

---

<sup>74</sup> Pesquisado no site oficial <https://www.london.gov.uk/>.

a Metropolitan Police, sendo a sua sede conhecida pela Scotland Yard. A Polícia Metropolitana de Londres é estruturada na Polícia Circunscricional, responsável pelos serviços de policiamento uniformizado e diuturno, na área geográfica da Grande Londres; a Polícia Especializada encarregue da investigação das infrações criminais mais graves e do crime organizado; Central de Operações responsável pelo suporte operacional, Diretoria de Operações Especiais, responsável pelos serviços de operações especiais e proteção às autoridades. Dispõe ainda de outras diretorias de apoio geral. A Metropolitan Police fica subordinada ao poder central, ou seja, ao “Home Office”<sup>75</sup>.

Para além da Metropolitan Police foi ainda constituída uma outra força policial para o exterior da Grande Londres (Square Mile), que possui sua própria força policial, a City of London Police. Londres tem ainda a força policial da British Transport Police, responsável pelo policiamento dos sistemas metro, comboio e elétrico. (London Underground, Tramlink e Docklands Light Railway).

No restante país as forças policiais existentes seguem o modelo londrino existindo muitas forças policiais no país. As polícias inglesas são autónomas e subordinadas as autoridades locais “Police Authority”, formadas por pessoas indicadas pelo governo e representantes das comunidades locais. Embora se possa pensar que existe uma disparidade entre instituições, verifica-se, contudo, que a identidade entre elas é unitária e em tudo seguem o modelo da polícia londrina. Além disso o governo central continua a ser em parte o responsável pela sua orçamentação, sendo a outra parte financiada pelos serviços municipais. De igual modo financia a formação conjunta de todas as polícias do reino unido<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial do Governo: [www.cityoflondon.gov.uk](http://www.cityoflondon.gov.uk).

<sup>76</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da Polícia Londrina. Disponível em: <https://www.police.uk/metropolitan/>, <http://www.britannica.com/>.

### 1.2.2. Sistema alemão

A Alemanha é uma democracia constitucional federal, cujo sistema político foi criado com a constituição de 1949. Tem um sistema parlamentar em que o chefe de governo, o Chanceler (Bundeskanzler) é eleito pelo parlamento, que exerce o poder executivo. Esta figura política compara-se ao Primeiro-Ministro em outras democracias parlamentares. Está organizada em 16 Estados federativos que têm intervenção no processo legislativo, o que por vezes dificulta a ação governativa. O Presidente Federal (Bundespräsident) é o chefe de Estado, cujos poderes se limitam às funções cerimoniais e de representação do Estado. O Poder judiciário da Alemanha é independente dos poderes executivo e legislativo, sendo a mais alta autoridade legal, agindo conforme o previsto na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

O país alemão conta com uma das maiores economias do mundo, bem como um dos que possui maior poder de compra e com grande poder de importação e exportação de mercadorias. Destaca-se ainda como sendo um dos países que mais contribui com o seu orçamento anual para o desenvolvimento do mundo. Tem uma boa qualidade de vida e um eficiente sistema de segurança social global. A posição alemã continua a ser de destaque em assuntos europeus, bem como tem uma grande abrangência na sua política externa, liderando em alguns domínios o poder científico e tecnológico<sup>77</sup>.

Na Alemanha a força policial é constituída pela Polícia Federal da Alemanha (Bundespolizei) que está subordinada ao Ministério Federal do Interior com sede em Potsdam. Das principais funções da Polícia Federal destacam-se a segurança das fronteiras terrestres e marítimas; proteção de instalações do governo federal; segurança interna; reforço para a segurança de aeroportos internacionais e ferrovias alemãs; ações contraterrorista; e ainda a realização de algumas investigações. Possui ainda cinco divisões regionais<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial do Governo: <http://www.germany.de>.

<sup>78</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial da polícia: <http://www.bundespolizei.de/>.

A par da Polícia Federal existem também as polícias estaduais cuja ação é independente. No entanto, há uma estreita ligação entre elas pois podem atuar em cooperação sempre que solicitado pelos governos locais.

Destaca-se ainda importância que é dada à sua formação que se na Academia de Polícia Federal Alemã e noutras unidades espalhadas pelo país. A par da Academia ainda existe um centro de formação da polícia que também abrange todo o território. A forte aposta na formação materializa-se através da descentralização da instrução policial oferecendo formação continuada. A polícia federal Alemã dispõe ainda de unidades especiais antiterrorista e de telecomunicações<sup>79</sup>.

### **1.2.3. Sistema espanhol**

A Espanha é uma democracia organizada sob a forma de um governo parlamentar e uma monarquia constitucional. O monarca hereditário exerce as funções de Chefe de Estado. O poder executivo encontra-se sediado no Conselho de Ministros presidido pelo Presidente do Governo que o exerce. O poder judicial é exercido pelos tribunais e entidades judiciais, tendo como missão a administração da justiça em nome do Rei. Existem ainda as Cortes Gerais, compostas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado, que exercem o poder legislativo.

Atualmente é um país formalmente unitário, mas que funciona como uma federação descentralizada cujas comunidades comungam de uma autonomia própria. É considerada como um dos países europeus mais descentralizadores, pois todas as comunidades locais administram de forma independente os seus sistemas de saúde e educativos e em alguns casos quase não dependem da orçamentação do governo central. Motivado pela grande recessão imobiliária e uma forte onda de imigração, a sua economia atual enfrenta uma das maiores crises recentes. As consequências não foram ainda piores devido ao facto de ter um (principalmente, a um) regime financeiro conservador, regulamentado com rigor e que é respeitado<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Informação obtida através de contatos pessoais e *in loco*. Pesquisado em <http://www.bmi.bund.de/>.

<sup>80</sup> Conforme pesquisado em site oficial do país: [www.spainculture.pt](http://www.spainculture.pt).

Em Espanha a estrutura do sistema de segurança interna é composto pelo grande Corpo Nacional de Polícia (Cuerpo Nacional de Policia); pela Guarda Civil (Guardia Civil) e por polícias locais independentes. Em 1824 foi criado o Corpo Nacional de Polícia (CNP), com a finalidade de garantir a cobertura nacional por uma estrutura policial moderna. Nessa altura era chefiado por um civil – magistrado, denominado superintendente geral, sediado e atuando na cidade de Madrid, competindo-lhe regulamentar os comissariados distritais. A polícia das diversas províncias espanholas era chefiada por um intendente geral e dispunha ainda de subdelegacias policiais dispostas de forma a dar cobertura geográfica. Esta divisão territorial do passado influenciou um pouco a estrutura atual da polícia espanhola. A função de polícia judiciária, de prevenção da criminalidade e ordem pública faziam parte integrante da mesma base da polícia nacional.

No período ditatorial de franco foi criada uma força policial denominada Corpo de Polícia Armada e de Tráfego, conhecida por polícia armada que era uma força do regime ditatorial com funções de repressão da oposição política. Com a aprovação e implementação da constituição espanhola de 1978, reapareceu novamente o Corpo Nacional de Polícia com as atribuições de outrora, acrescentando e reforçando os três eixos de ação referentes aos direitos, liberdade e segurança. Anota-se que em 1986 foi decretada a lei orgânica das forças e corpos de segurança a qual unificou ou integrou a polícia judiciária e a polícia uniformizada constituindo-se o Corpo de Polícia Nacional. Deste modo pretendeu-se realizar a reunificação das várias competências e atribuições numa só corporação, especificamente no CNP<sup>81</sup>.

A polícia espanhola tem uma intervenção por todo o território nacional. Por aquilo que se afigura como cobertura territorial da polícia espanhola, esta poderá ser considerada como sendo uma polícia de modelo unificado. Contudo, ainda assim, houve a necessidade de se constituírem diferentes corpos de polícias, mas, com características especiais, no que concerne à especificação da região da sua atuação. Estes modos próprios de atuação são paralelamente diferenciados. Contudo, as regras gerais interagem e estão em consonância com as da Polícia Nacional. Para além das várias especificidades regionais ou locais da Espanha existem ainda os Mossos

---

<sup>81</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial do país. Pesquisado em: <http://www.interior.gob.es/>.

d'Esquadra para a área da Catalunha; os Ertzaintza que operam no País Basco; a Polícia Foral que atua em Navarra.

A Polícia Nacional Espanhola obedece ao governo central. Contudo, há certas regiões como a Andaluzia, Aragão, Astúrias, Galiza e Comunidade Valenciana em que as unidades do Corpo de Polícia Nacional têm dupla tutela, ou seja, no modo de atuação estão sob as ordens da sua direção nacional, havendo, contudo, determinadas normas locais que são diferenciadas conforme as diretrizes existentes em cada governo regional.

A Guarda Civil tem natureza militar e é um corpo de segurança pública. Instituída em 1844, faz parte do corpo especial da força armada de infantaria e cavalaria. É uma instituição de policiamento ostensivo e de investigação e atua a nível nacional. Depende do Ministério do Interior no que respeita à missão de segurança interna e do Ministério da Defesa para ascensão da carreira e no cumprimento de missões militares. Cumpre ainda com algumas tarefas sob o domínio do Ministério das Finanças. Pela Constituição espanhola tem como principal missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos, estando sob dependência do governo do estado espanhol, que tem a prerrogativa de nomear o seu diretor<sup>82</sup>.

Tanto o Corpo Nacional de Polícia como a Guarda Civil têm nas suas estruturas unidades de Polícia Judiciária (Policía Judicial de España). A Polícia Judiciária de Espanha é uma unidade policial que administrativamente integra as estruturas das polícias espanholas. Este corpo policial tem como missão a repressão da criminalidade, através do exercício da investigação criminal em busca da verdade material do ato criminoso. Apesar de estar incorporada na polícia nacional é tutelada duplamente, através das orientações de investigação do Ministério Público e do poder judiciário. Nos últimos anos alguns corpos de polícia local também desempenharam essas funções, embora sempre conjugados e em estreita cooperação com a Polícia Judiciária. O Serviço de Vigilância Aduaneira (Servicio de Vigilancia Aduanera) da Agência Estatal

---

<sup>82</sup> Conforme pesquisado em site oficial da polícia. Pesquisado em: <http://www.policia.es/>.

de Administração Tributária tem também realizado tarefas de polícia judiciária, segundo o disposto na Lei Orgânica de Repressão do Contrabando.

Dentro da Polícia Nacional destaca-se ainda a unidade de operações especiais, Grupo Especial de Operaciones, especializada em operações de grande risco. Tem tido participação em ações no Oriente para proteger cidadãos espanhóis e altas entidades. Podem ainda ter intervenção em missões de resgate de civis<sup>83</sup>.

#### **1.2.4. Sistema australiano**

A Austrália é uma monarquia constitucional com uma divisão de poder federal. O país tem um sistema de governo parlamentarista com a Rainha Isabel II sendo a monarca. Como a rainha reside no Reino Unido, os poderes executivos investidos pela Constituição australiana são exercidos pelos seus representantes na Austrália (o Governador-Geral, ao nível federal e os governadores, ao nível estadual).

O governo federal está dividido em três poderes: legislativo; executivo e judiciário. O legislativo é composto pelo parlamento bicameral, composto pela Rainha (representada pelo Governador-Geral), o Senado e a Câmara dos Representantes. O executivo representado pelo Conselho Executivo Federal. E o judiciário representado pela Suprema Corte da Austrália e de outros tribunais federais, cujos juízes são nomeados pelo Governador-Geral em pareceres do Conselho.

A Austrália tem uma economia de livre mercado com elevado PIB *per capita* e baixa taxa de pobreza, contudo regista alguns casos de criminalidade grave, e por isso o grande investimento que é feito às entidades policiais. O sistema australiano integra duas principais forças policiais: a polícia federal e as polícias locais. No entanto, este sistema dual acaba por estar muito interligado na concretização das suas missões diárias<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Informações obtidas sobre a Polícia Francesa através de contatos pessoais e in loco. Disponível em: <http://www.guardiacivil.es/>.

<sup>84</sup> Conforme pesquisado em *site* oficial do país. Pesquisado em: [www.australia.gov.au](http://www.australia.gov.au).



As polícias locais estão divididas em oito jurisdições policiais: Western Australia Police; Australian Capital Territory Policing; New South Wales Police Force; Northern Territory Police; Queensland Police Service; South Australia Police; Tasmania Police; Victoria Police. A sua missão baseia-se na melhoria contínua da qualidade de vida e bem-estar de todas as pessoas em todo o território australiano. Estas polícias estaduais têm responsabilidade no domínio da manutenção da segurança pública dentro dos seus respetivos limites territoriais. Estas exercem semelhantes funções à da polícia judiciária; e de polícia ostensiva no patrulhamento das cidades, no policiamento de trânsito, no patrulhamento marítimo e da proteção oferecida por unidades de operações especiais<sup>85</sup>.

A Polícia Federal Australiana ou *Australian Federal Police* (AFP) é a corporação policial com a competência de velar pelo cumprimento das leis federais em todo o território nacional australiano. Foi constituída em 19 de outubro de 1979, após a união das três forças policiais. O fator decisivo para a sua criação foi um ataque terrorista no interior de um hotel em Sidney, surgindo a preocupação de existir uma organização mais eficaz para lidar com as questões do terrorismo, ao nível nacional. A AFP tem assim como missão a prevenção e repressão do tráfico de droga, da lavagem de dinheiro, do tráfico de pessoas, das fraudes eletrónicas e do terrorismo<sup>86</sup>. Está sob a tutela do Ministério da Justiça. Os policiais federais australianos têm participado em missões de paz da ONU, como por exemplo, em Chipre, Timor-Leste, Papua-Nova Guiné, Ilhas Salomão<sup>87</sup>. Esta é um polícia constituída por um sistema dual de forças polícias que cooperam entre si, para a concretização do mesmo fim único.

---

<sup>85</sup> Informação obtida através de contatos pessoais. Pesquisado em: <https://www.garda.ie>

<sup>86</sup> Conforme *Australian Federal Police Act*, de 1979. Pesquisado em: <https://www.garda.ie>.

<sup>87</sup> Pesquisado em <http://www.afp.gov.au>.

## 1.3. Modelos unificados

### 1.3.1 Sistema irlandês

A Irlanda é um país que teve um progresso económico exponencial passando de um país pobre para agora ser um dos países mais ricos da Europa. A sua economia é focada nos serviços e nas indústrias de alta tecnologia. Constitui-se assim como um dos países com a qualidade de vida mais alta do mundo<sup>88</sup>.

A organização policial na Irlanda teve a sua origem na Lei da Polícia de Dublin, no ano de 1786. A Guarda Irlandesa foi criada em 1822, denominada de Royal Irish Constabulary em 1867. A Polícia de Dublin criada em 1836, durante um dos períodos mais sangrentos da sua história, a Guerra de independência 1919-1922, sofreu uma grande minoração, pois mais de 400 policiais foram mortos. Em 1922, o Royal Irish Constabulary foi dissolvida e a Guarda Civil foi estabelecida. A Guarda Civil foi mais tarde rebatizada de Síochána Garda e, em 1925, a Polícia Metropolitana de Dublin fundiu-se com a nova força policial. A partir deste momento surge então um sistema inovador apostando na unificação de todas as polícias locais<sup>89</sup>.

O "Garda Síochána na hÉireann"<sup>90</sup> (em Inglês - "Guardiões da Paz da Irlanda") é a força policial nacional da Irlanda. A força é responsável pela manutenção da lei e da ordem em toda a República da Irlanda. A polícia Irlandesa regista um dos mais baixos níveis de crimes graves e violentos, em comparação com a de outros países no mundo. É uma força policial de cariz civil e com atribuições de polícia judiciária e de polícia preventiva. Tem a sua Direção da Polícia localizada em Dublin, em Phoenix Park, e os seus elementos fazem o seu patrulhamento devidamente uniformizados, pois primam pela imagem de rigor que querem cumprir.

A missão da polícia irlandesa visa a proteção da vida e a propriedade, para salvaguardar as liberdades do indivíduo, para preservar a paz pública, para prevenir e detetar o crime, para fornecer orientação para os jovens, que procuram tornar-se

---

<sup>88</sup> Conforme pesquisado no site oficial do país: <https://www.gov.ie/>.

<sup>89</sup> Conforme pesquisado no site oficial do país: <https://www.gov.ie/>.

<sup>90</sup> Conforme refere a legislação irlandesa: *Ato de 8 de outubro de 1923*, a qual pode ser consultada em: <https://www.gov.ie/>.

inquietação, cidadãos cumpridores da lei e ao fazê-lo para fornecer um serviço de qualidade ao público, mantendo os mais elevados padrões de integridade, profissionalismo e eficiência. Exerce ainda funções de manutenção da paz no exterior do país, integrando os programas das missões de paz no mundo. Desde a sua primeira missão no exterior, com um contingente de 50 membros para a Namíbia, em 1989, a força continuou a desempenhar um papel importante nas missões de manutenção da paz, das Nações Unidas, com missões em vários países. Com um efetivo de cerca de 14.411 homens, salienta-se que apenas 3.000 usam armas, pois apenas os elementos que trabalham na investigação criminal e os que integram a unidade de operações especiais as usam. Segundo o princípio que norteia a polícia nacional a ordem e a segurança não se impõe pela força das armas ou em número, mas sim pela autoridade moral, pois são servidores do povo.

A Guarda Siochána é dirigida pelo Comissário da Guarda, auxiliado por dois vice-comissários. Existem dez comissários adjuntos, seis com atribuições delimitadas por regiões e quatro com responsabilidades de âmbito nacional. O país está dividido em seis *regiões policiais*, cada uma dirigida por um comissário adjunto: Dublin, a região metropolitana, e a zona Leste, Oeste, Norte, Sul e Sudoeste.

As divisões policiais, em número de vinte e cinco, são chefiadas por superintendentes-chefes. As divisões são subdivididas em distritos ou comandos locais, dirigidas por superintendentes, auxiliados por inspetores. Subordinados aos comandos locais estão os subdistritos, chefiados por sargentos. O efetivo é constituído por polícias, que se dá o nome de Guardas (Garda). Salienta-se que são admitidos funcionários civis para as funções administrativas, concentrando os polícias nas atividades operacionais<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Informação obtida através de contatos pessoais. Pesquisado em <https://www.garda.ie>.

### 1.3.2. Sistema sueco

A Suécia é um reino escandinavo de nove milhões de habitantes, vivendo em redor da capital, Estocolmo. A Suécia é composta por uma das maiores áreas desabitadas na Europa Ocidental. É um dos países mais equilibrados, em termos de distribuição de riqueza, tendo um dos índices mais baixos de pobreza do mundo.<sup>92</sup>

O Serviço de Polícia da Suécia (em Sueco: *Polisen*) é a força policial responsável pela prevenção e investigação de crimes a nível nacional e local, nos 21 condados da Suécia. Engloba várias agências com diferentes atribuições, e conta com mais de 26.000 pessoas, quer sejam polícias ou voluntários. Neste país existe uma política diferente do regime de recrutamento. A Polícia constitui um dos maiores órgãos públicos do governo da Suécia.

A direção de toda a polícia é feita através da Junta Nacional de Polícia (Rikspolisstyrelsen). Esta Junta é a autoridade central administrativa e de supervisão do serviço de toda a polícia. Controla, ainda, o Laboratório Nacional de Ciências Forenses. Responsável pela modernização dos métodos de trabalho, pelo apoio tecnológico e administrativo à atividade policial e ainda, pela formação profissional através da Academia Nacional de Polícia. É interessante observar a forma organizada e controladora como a Junta Nacional de Polícia efetua a sua direção de toda a estrutura policial. É composta por departamentos nacionais, estruturados em departamentos e serviços e autoridades regionais de polícia. O Departamento Nacional de Investigações Penais (Rikskriminalpolisen): desempenham atividades de polícia judiciária, como seja o combate e prevenção do crime organizado. E o Serviço de Segurança (Säkerhetspolisen) (SÄPO) é responsável pela proteção às autoridades, e pela luta contra o terrorismo, bem como toda a segurança nacional. As Autoridades Provinciais da Polícia dividem-se pelas várias províncias. Em cada uma das 21 províncias da Suécia existe uma autoridade policial, representada por um comissário de polícia da respetiva província. Localmente existe ainda uma Junta de Polícia do Condado, integrada por políticos locais, além do comissário de polícia, contudo de igual forma são todos

---

<sup>92</sup>Conforme pesquisado no *site* oficial do país: <https://sweden.se/>.

nomeados pelo governo sueco. A interligação entre as várias entidades é feita através da autoridade provincial, que reporta à Junta Nacional de Polícia, que por sua vez, reporta ao Ministério da Justiça.

Com a introdução do novo ordenamento jurídico<sup>93</sup>, a polícia sueca passa a integrar uma única entidade, que substitui as forças policiais, a Polícia Nacional e do Laboratório Nacional de Ciência Forense. A nova Autoridade de Polícia que será criada em 1 de Janeiro de 2015. Irá estar organizada em sete regiões da polícia, uma série de departamentos nacionais e uma secretaria. As sete regiões policiais têm a responsabilidade geral de policiamento dentro de uma área geográfica delimitada. O âmbito da sua competência inclui atividades de investigação, prevenção e serviço de crime. A região será dirigida por um chefe de polícia regional.

As atividades atualmente realizadas no Laboratório Nacional de Medicina Legal irão também ser transferidas para um novo departamento dentro da nova estrutura de Polícia. A autoridade policial (*enrådsmyndighet*) é chefiada por um só dirigente (Comissário) que responderá perante o governo. O comissário será o único responsável pelas operações desempenhadas pela polícia, sendo este nomeado pelo governo. No geral, perspectiva-se que a Autoridade consistirá de aproximadamente 28.500 funcionários.

A organização da nova autoridade policial foi um processo faseado por sete períodos de progresso, os quais foram iniciados em 2013. No final de 2014 completa-se a última fase do programa de unificação. Esta fase respeita à execução efetiva do programa, o plano operacional para reorganização de serviços e a orçamentação geral para toda a organização policial<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Em 2015 irá ser introduzido novo ordenamento jurídico. Conforme pode ser analisado através da New Police Authority 2015. Pesquisado em *site* oficial da Polícia Sueca. Disponível em: <https://polisen.se/>.

<sup>94</sup> Pesquisado em *site* oficial da Polícia Sueca. Disponível em: <https://polisen.se/>.

### 1.3.3. Sistema dinamarquês

A Dinamarca é o país mais pequeno e mais plano dos três países escandinavos. É constituída pela península da Jutlândia e por um arquipélago de mais de 400 ilhas, das quais 72 são neste momento desabitadas. Pertencem ainda à Dinamarca, a Gronelândia e as ilhas Faroés, contudo, possuem autonomia administrativa. O sistema do seu governo durante anos que se mantêm uma monarquia constitucional parlamentar. Este é um país com tradições peculiares e caracteriza-se por ser um dos países Europeus mais organizados. É um dos países do mundo com um nível de vida muito elevado. O sistema policial dinamarquês é um sistema unificado<sup>95</sup>.

A estruturada polícia da Dinamarca (*politi*) é muito simples mas extremamente organizada e controlada pelo poder central. A sua direção é através de uma agência nacional, administrada diretamente pelo estado. O Ministro da Justiça é quem tutela a polícia e exerce as suas atribuições em estreita ligação com Comissário Nacional, bem como com os restantes Comissários nos 12 distritos policiais quem cobrem todo o país. Existem aproximadamente 11.000 polícias com funções operacionais, complementando o seu serviço com 14.000 funcionários civis, os quais ocupam cargos administrativos. Apesar de terem autonomia administrativa, no entanto, a Polícia Nacional trabalha em estreita ligação com a polícia local da Groenlândia e das Ilhas Feroe<sup>96</sup>.

A reforma policial na Dinamarca começou em Janeiro de 2007. Os 54 distritos que estavam em funcionamento foram agrupados nos 12 distritos atuais. O propósito era oferecer um moderno serviço policial, muito mais eficaz, quer ao nível das investigações de crimes, quer no serviço de apoio e emergência. A reforma levou tempo, implicando mais policiais nas ruas para que a população se sentisse mais segura.

---

<sup>95</sup> Conforme pesquisado no site oficial do país: <https://sweden.se/denmark.dk/pt>.

<sup>96</sup> Pesquisado em site oficial da Polícia da Dinamarca. Disponível em: <https://www.politi.dk..>

#### 1.3.4. Sistema de Singapura

A Polícia de Singapura, *Singapore Police* (SPF) foi fundada em 1819, tornando-se a mais antiga organização do governo em Singapura. Inicialmente era uma unidade muito pequena compreendendo apenas um sargento, 12 policiais e um carcereiro. A força policial foi reforçada em 1826. No entanto, a aplicação da lei foi uma tarefa difícil, especialmente para uma força insuficiente quando a ilegalidade estava na ordem do dia, a par do crescimento da população. O início de 1900 foi um período de rápida transformação para a Força, passando a ser muito mais sistematizada, após a introdução de um registo criminal, de um sistema de impressão digital, da criação da sede da polícia em South Bridge Road, de estabelecimentos do ramo da Marinha, a Inteligência Criminal, Ramo de Tráfego, um departamento para treino da Força Policial e um ramo Comunicações. A Força foi ampliada para cerca de 2.000 efetivos fazendo de Singapura um lugar mais calmo e seguro.

Depois da guerra, a polícia iniciou uma grande campanha de recrutamento para complementar os oficiais regulares, formando assim a Polícia Especial Voluntário em 1946. Em 1948, a República da Polícia Singapore estabeleceu a Divisão de Rádio e criou a linha de emergência da polícia - '999', que ainda hoje se mantêm. Durante os anos 50 e 60, Singapura foi abalada por tumultos a qual teve de ser dada uma resposta às agitações políticas e trabalhistas raciais<sup>97</sup>.

A Força foi sofrendo alterações aquando da autogovernança nos anos de 1959-1963. Após a independência e depois de ter rompido com a fusão com a Malásia em 1965, novas alterações foram surgindo perante novas mudanças políticas. Sendo a polícia rebatizada como a Polis Republik Singapura (Polícia da República de Singapura).

Em 1981 foi implementado um inovador conceito de policiamento onde se apelava para o envolvimento da população na prevenção do crime. O policiamento comunitário foi tomando cada vez mais aceitação sendo ainda hoje uma realidade com resultados proveitosos no âmbito da prevenção criminal. Com o decorrer dos anos

---

<sup>97</sup> Pesquisado em *site* oficial do país. Disponível em: [www.gov.sg](http://www.gov.sg).

foram reforçadas outro tipo de valências como a vigilância costeira e de segurança marítima, a inteligência e informações, a tecnologia, investigações, bem como outras capacidades operacionais significativamente reforçada.

A função central da Polícia de Singapura visa a proteção das pessoas que vivem em Singapura, do crime e todo o tipo de ilícito criminal. Crime no contexto do SPF inclui terrorismo e desordem pública. Para tal devem ser preconizadas estratégias de prevenção, dissuasão e deteção. Como o crime é geralmente definida pela inclusão de dois ingredientes fundamentais: *mens rea* (a mente culpado) e *rea actus* (o ato cometido), as estratégias individuais de prevenção e dissuasão devem existir para negar esses dois ingredientes-chave do crime; a primeira estratégia é evitar que a intenção criminosa seja formada, enquanto o último nega oportunidades para o ato criminoso para ser realizado. A estratégia final de deteção é uma estratégia atenuante que reduz o dano resultante do crime.

A polícia de Singapura é considerada como um órgão eficiente e bem equipado, visando através dos seus profissionais uma busca da melhoria contínua e de excelência ao nível mundial. A Força é fundamental na manutenção da reputação de Singapura como uma cidade segura onde se regista uma das menores taxas de criminalidade do mundo<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Pesquisado em *site* oficial da Polícia de Singapura. Disponível em: <http://www.police.gov.sg>.



#### 1.4. Síntese capitular

Fazendo uma retrospectiva ao nível nacional, europeu e internacional perspetivou-se três tipos de estruturas policiais. Estas estruturas policiais podem ser consideradas como modelos do tipo: **Não Unificado; Integrado e Unificado.**

Após uma visão e análise global chegou-se à conclusão que o sistema nacional é considerado como um modelo não unificado. O grande número de forças e serviços de segurança determinam uma estrutura carregada e complexa. Através da história policial percebe-se que o modelo Português é influenciado e copiado de alguns países europeus, principalmente, o sistema francês, italiano e espanhol. E por isso mesmo à semelhança de Portugal o sistema Suíço; Italiano; Francês e Brasileiro são constituídos por um sistema de modelo não unificado.

Por outro lado, há países que começaram a fazer a transição para um modelo unificado e aos poucos vão integrando serviços. Apesar de ainda haver várias forças e serviços estes já são em menor número e há uma maior coordenação e cooperação entre as várias instituições de segurança.

Em países mais desenvolvidos chega-se à conclusão que as polícias são marcadamente influenciadas por modelos unificados. Há uma clara aposta na tecnologia e reforço de meios humanos e equipamentos, bem como na formação e especialização. São sistemas virados para um conceito vincadamente de grande coordenação e cooperação generalizada. O objetivo visa o bem comum, e para tal a instituição só poderá funcionar com a intervenção de todos, no qual a população e também influenciada a intervir nesta demanda da prevenção da criminalidade.

## **CAPÍTULO II: O QUADRO JURÍDICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA NACIONAL**

### **2.1. Direitos fundamentais**

A implantação da democracia carreou um conjunto de direitos, liberdades e garantias naturalmente ambicionadas pelos cidadãos. Contudo, tal situação está condicionada à estabilidade ou instabilidade inerente ao Estado de Direito. A proteção dos direitos naturais respeitantes a cada ser humano é, sem dúvida, a arma com maior eficácia para a promoção e manutenção da paz.

Os direitos fundamentais consignados na Constituição da República Portuguesa devem ainda ser interpretados à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem, pois a universalidade da norma traduz-se no respeito por todos os indivíduos, como preceituado ao nível internacional, e por isso mesmo as normas nacionais devem respeitar esses mesmos direitos universais, tal como disposto no artigo 16.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por força da lei as entidades públicas nos termos do artigo 18.º da CRP ficam vinculadas ao preceituado constitucionalmente no que respeita aos direitos, liberdades e garantias. As forças e serviços de segurança, como previsto no artigo 22.º da CRP, enquanto instrumentos da concretização do respeito pelos direitos fundamentais, são responsáveis pela garantia do seu cumprimento e proteção.

A atuação das forças e serviços de segurança é sensível e complexa pois exige dos seus profissionais um procedimento que requer um conhecimento e cumprimento dos princípios consagrados constitucionalmente. A polícia tem assim de respeitar uma sociedade que garante aos cidadãos direitos e deveres fundamentais, particularmente o direito à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar, à proteção legal contra

quaisquer formas de discriminação e por fim o respeito pela segurança e liberdade, previstos constitucionalmente.

Portugal foi o primeiro país da Europa abolir a pena de morte e daí resulta o legado pelo qual ainda hoje é considerado o país que mais respeito tem pelos direitos e liberdade individuais, em particular do cidadão português e estrangeiros que aqui residem. Com efeito, aquela atitude portuguesa mereceu algum destaque na época, elogiado por grandes autores como sucedeu com o romancista e político francês Victor Hugo referindo que “Está pois a pena de morte abolida n’ esse nobre Portugal, pequeno povo que tem uma grande história! (...) Abolir a morte legal deixando á morte divina todo o seu direito todo o seu mysterio é um progresso augusto entre todos. (...) Felicito a vossa nação. Portugal dá o exemplo á Europa. Disfructae de antemão essa immensa gloria. A Europa imitará Portugal. Morte á morte! Guerra á guerra! Odio ao odio. Viva a vida! A liberdade é uma cidade imensa, da qual todos somos cidadãos. Aperto-vos a mão como a meu compatriota na humanidade (Hugo, 1867)”. Portugal sendo o primeiro país a respeitar a vida humana é um acérrimo defensor da liberdade individual. E entende e defende que as pessoas devem lutar de igual forma pelos seus direitos e ambições pessoais, sem contudo, distribuir a riqueza de igual forma por todos porque seria sinal da falta de progresso. A ajuda deverá existir sendo simultaneamente relevante reduzir os desequilíbrios sociais pois isso concorre para o bem comum, para o desenvolvimento pessoal e do mundo.

Portugal nas relações sociais rege-se por princípios éticos e valores que respeitam a ordem e o bom relacionamento internacional, como vem reforçado no artigo 7.º da CRP:

“Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.”

Contudo, a ânsia de poder provoca atitudes irrefletidas ou imprevisíveis entre as políticas governamentais existentes nos países e entre países, as quais poderão ter consequências nefastas. É de realçar que a salvaguarda dos direitos fundamentais

representa a sobrevivência de qualquer cidadão. Por isso mesmo a mundialização dos direitos fundamentais impõe que estes sejam respeitados conforme consignado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e caso se assista a uma grave dos referidos direitos pode ser constituído um tribunal de justiça internacional conforme previsto no artigo 7.º, para a promoção do “respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma”.

Na prossecução do direito internacional, as normas portuguesas têm de respeitar e integrar as normas internacionais, bem como as ordens emanadas através dos órgãos estabelecidos pelas organizações internacionais, tal como previsto no artigo 8.º da CRP.

## 2.2. Sistema de segurança interna e o direito à segurança

O objeto do presente estudo visa clarificar e definir os parâmetros balizadores da atuação policial no quotidiano tendo em conta que lhe compete assegurar, em permanência, os direitos fundamentais dos cidadãos. Nestas circunstâncias, o facto de se abordar a função da polícia, isso faz ressaltar de imediato o direito à segurança que deve ser garantido ao cidadão. A função da polícia é, portanto, em última instância tudo fazer para que o cidadão se sinta seguro. Por outras palavras, o direito do cidadão à segurança pode ser considerado globalmente o fim último da ação policial diária, o que define o seu modo de atuação.

O direito à Segurança deverá ser analisado e entendido como um bem de relevante importância pois o seu incumprimento traduz-se numa violação grave dos direitos fundamentais do homem podendo acarretar consequências catastróficas para a liberdade do cidadão. Aquilo a que se tem assistido nos últimos tempos permite reconhecer que o direito à segurança tem sido frequentemente violado com gravidade. Para o efeito, basta recordar-se no terror instalado nas populações como consequência dos ataques terroristas. Neste caso chega-se a consequências irreversíveis que podem culminar na violação do direito à vida. Para evitar tais acontecimentos é relevante encontrar novas formas de prevenção para que no futuro, cada vez mais, se possa evitar a violação dos direitos fundamentais.

Com efeito, o direito à segurança compagina-se ou pressupõe a existência do direito à liberdade e aquela deve ser preservada e respeitada por todos os profissionais no *modus operandi* diário. Neste plano, os polícias quando atuam em serviço deverão ter sempre presente ou em mente os dois direitos fundamentais referidos: direito à segurança e direito à liberdade. Liberdade e segurança são duas prerrogativas da cidadania que estão ligadas entre si, e que importa perceber até que ponto podem ser tratadas isoladamente e de que forma ou em que medida a segurança se reflete na liberdade e de igual forma verificar se entre elas existe uma relação de causalidade. O direito à liberdade e à segurança são bens que ajudam a compreender a problemática do estudo que é o sistema de segurança interna. Fazendo

parte do aparelho do Estado, como considera Louis Althusser, as forças e serviços de segurança têm de pautar a sua atuação diária sob a dependência daqueles mesmos direitos constitucionais. A Constituição da República Portuguesa (CRP) enuncia e protege os direitos fundamentais e determina a garantia a que cada um deles é atribuído. Neste âmbito consagra, entre outros, o direito à dignidade da pessoa humana.

Portugal tendo em conta a sua posição no que respeita às suas relações internacionais, torna bem patente a intenção da ordem e paz internacional, concorrendo para tal a proteção do direito à segurança, tal como previsto no artigo 7.º (Constituição da República Portuguesa, 2005):

“ Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.”.

Como direito fundamental, a segurança tem de ser analisada em consonância com o ordenamento jurídico português, quer o constituinte, quer o ordinário, pelo que, quando, por exemplo, se pretenda implementar um sistema de videovigilância em locais de domínio público de utilização comum, não esteja a criar o gérmen corrosivo que possa vir a descredibilizar todo um sistema jurídico-político.

Tendo a polícia a missão de zelar pelo direito à segurança e luta contra o crime, terá sempre como princípio a prevenção enquanto auxiliar privilegiado na redução da criminalidade. A prática normal ou corrente de reagir pós-ato praticado traduz-se numa repressão ostensiva longe daquilo que se pretende com a atuação da polícia. Neste âmbito se pronuncia Germano Marques da Silva quando refere: “As polícias por natureza não têm que ter matérias de função criminal, a polícia é essencialmente preventiva”<sup>99</sup>.

A Constituição da República Portuguesa consagra como princípio fundamental do Estado de Direito a dignidade da pessoa humana ao lado da soberania popular.

---

<sup>99</sup> Entrevista no âmbito da dissertação de Licenciatura (Chambel, 2000).

Como afirmam os professores Gomes Canotilho e Vital Moreira “a dignidade da pessoa humana fundamenta e confere unidade aos direitos fundamentais” (Moreira, 1993), obstando “a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional”, devendo conduzir todo o pensamento e estrutura do Estado à “rejeição de concepções transpessoalistas do Estado e Nação (“tudo pela Nação nada contra a Nação”, “tudo pelo Estado nada contra o Estado”), onde os fins do Estado adquirem substantividade da própria pessoa humana” (Moreira, 1993).

A Constituição proclama não só a dignidade da pessoa humana como “um valor autónomo e específico inerente aos homens em virtude da sua simples personalidade”, mas também uma República que se erige na conceptualização do homem como um sujeito de poderes e de relações de domínio e não como um mero objeto dos poderes do Estado.

A dignidade humana preconiza o respeito pelo direito à vida, artigo 24.º da CRP como direito prioritário e condição de todos os outros direitos das pessoas, cuja proteção deve ser absoluta, uma vez que a Constituição o erigiu a direito fundamental qualificado de tal modo que não pode ser afetado mesmo aquando dos Estados de Sítio ou de Emergência (artigo 19.º da CRP). A dignidade humana proclama o respeito pela integridade moral e física das pessoas no sentido de o ser humano “não ser agredido ou ofendido, no corpo ou no espírito, por meios físicos ou morais”. São portanto, proibidas constitucionalmente as ofensas à integridade moral, direito este que é válido contra os demais cidadãos e, principalmente, contra o Estado, cujos planos de intervenção deve abranger o da legislação, o da manifestação criminal, o das instituições prisionais e o das medidas de polícia.

A dignidade da pessoa humana efetiva-se com reconhecimento dos direitos da personalidade consagrados no n.º 1 do artigo 26.º da CRP que estão “diretamente ao serviço da proteção da esfera nuclear das pessoas e da sua vida”. Continuando com Gomes Canotilho e Vital Moreira, há direitos de personalidade que, além de gozarem de proteção civil, gozam de proteção penal e constituem “igualmente limites de outros direitos fundamentais” (Moreira V. , 1993). Quem devassar a vida privada de outrem viola o direito fundamental da reserva da vida privada do ofendido, cujo direito é

tutelado constitucional, civil e penalmente. Este direito é um limite ao direito de livre expressão e pensamento (artigo 37.º CRP). Por exemplo no direito à imagem, ao bom nome e reputação e à reserva da intimidade da vida privada e familiar, aos quais a lei ordinária deve proporcionar garantias efetivas contra a utilização abusiva ou contrária à dignidade humana das informações sobre os cidadãos e as suas famílias (n.º2 do artigo 26.º da CRP) Pode considerar-se estes direitos de personalidade como “corolários do princípio da dignidade humana” (Valente, 1999), cuja restrição não pode ser por motivos políticos e terá de obedecer aos pressupostos e requisitos dos números 2.º e 3.º do artigo 18.º da CRP.

As forças e serviços de segurança preconizam na sua atividade realizar a proclamação do direito à segurança, consagrado na Constituição como “garantia do exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”. Ainda neste plano e prosseguindo a partilha da doutrina dos professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à segurança na sua dimensão positiva traduz-se “ num direito positivo à proteção através de poderes públicos contra agressões ou ameaças de outrem”. A polícia poder-se-á enquadrar como um meio dos poderes públicos de garantir uma proteção eficaz dos outros direitos que estejam a ser ameaçados. Este sistema também pode funcionar como efetivação do direito à segurança numa dimensão negativa, “estritamente ligada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança (direito de defesa perante agressões dos poderes públicos) ” (Canotilho & Moreira, 2014).

Portugal como Estado pertencente à União Europeia, e, tal como os outros Estados-Membros, preconiza o respeito pelos direitos fundamentais. Para que este objetivo se possa cumprir é fulcral a proteção do direito à segurança, pois só desta forma os Estados conseguem claramente manter a sua unidade e manter o equilíbrio das várias instituições, bem como, a proteção dos cidadãos na sua característica consentânea de cidadania.

Nos últimos tempos tem-se assistido a um aumento significativo do sentimento de insegurança o que é expresso pela população. Foi por isso necessário criar normas reguladoras dos vários fatores perturbadores do normal funcionamento da vida societária e das instituições. O sentimento de insegurança surge da realidade imposta



pelo fenómeno criminógeno e mais concretamente, pelas consequências originadas pelo crime (Dias & Andrade, 1992).

É precisamente por causa do aumento da criminalidade grave e do sentimento de insegurança que surge a necessidade de reforçar o direito à segurança e tal intento só se consegue se se estabelecer novas estratégias securitárias para prevenir o criminoso de agir incontroladamente. Reforça-se a ideia que o exercício, garantia e proteção do direito à segurança interfere diretamente no sentimento de liberdade individual, aquém do que a realidade na prática impõe atualmente (Gonçalves, Alves, & Valente, 2001). Deseja-se, por isso, uma permanente proteção da liberdade, no efetivo respeito pelos direitos consagrados na constituição portuguesa e nos diplomas de direito internacional.

A Constituição da República de 1976 eleva esta necessidade coletiva a direito fundamental<sup>100</sup>, a que todas as pessoas têm direito e cuja proteção é da responsabilidade das Forças de Segurança<sup>101</sup>. Pode-se afirmar que segurança é uma garantia não só para a execução da liberdade, como também de todos os direitos da personalidade. A liberdade e a segurança andam sempre juntas, uma vez que a liberdade permite o controlo da arbitrariedade e, por sua vez, a segurança permite a realização da liberdade (Amaro, 2000).

---

<sup>100</sup> Conforme decorre do n.º 1.º do art. 27.º da CRP.

<sup>101</sup> As autoridades policiais, além de sujeitos de direitos, têm o dever acrescido *de garantir o cumprimento do direito à segurança*, Por força do n.º 1.º do art. 272.º da CRP e n.º1 do Preâmbulo da Lei de Segurança Interna.

### 2.3. Violação de direitos no sistema de segurança interna

Uma breve análise do texto constitucional e demais leis existentes observando e comparando os referidos textos denota-se facilmente que poderá haver uma violação e/ou colisão de direitos fundamentais, no ordenamento jurídico português.

Do preceituado constitucionalmente no artigo 18.º, “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Daqui decorre a possibilidade de restrição ou não cumprimento de direitos liberdades e garantias, mas para tal, denote-se que só nos casos que estão previstos na lei, caso contrário, constitui uma violação efetiva sem sentido no incumprimento da norma (Constituição da República Portuguesa, 2005).

Por outro lado, a Constituição compagina-se com uma clara suspensão do exercício de direitos, mas apenas nos casos já previsto no normativo, como disposto no artigo 19.º “Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição”. Contudo, há direitos invioláveis como é o caso dos previstos no n.º 6 do mesmo artigo “A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso pode afetar os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião”. Há, portanto, uma clara proteção dos direitos individuais, pois esses são invioláveis. Contudo, é relevante analisar-se a figura do princípio de necessidade.

Em conformidade com o professor J.J. Gomes Canotilho, o **direito de necessidade** é uma previsão e uma limitação das normas constitucionais de uma instituição, recorrendo a medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em casos de situações de anormalidade que, como não são passíveis de resolver recorrendo às normas constitucionais, então recorre-se a meios de exceção

considerados necessários, adequados e proporcionais para que se consiga restabelecer a ordem constitucional. Estas situações acontecem quando se está perante um estado de sítio ou um estado de emergência, conforme mencionado no artigo 19.º (Constituição da República Portuguesa, 2005). Só nestes casos é que são efetuadas profundas restrições aos direitos. Poder-se-á por exemplo proceder a uma suspensão coletiva de direitos, sempre de modo a que não se ‘caia’ no exagero. Contudo, não é este o caso da videovigilância, pois quando falamos nessa possibilidade será num mero estado de necessidade simples, apoiando-se formal e materialmente nas normas constitucionais e apenas se pode falar de restrições, mas nunca de suspensão de direitos, liberdades e garantias com o intuito de salvaguardar outros bens constitucionalmente protegidos (Canotilho, 2004).

Mas, no que se refere a restrições poder-se-á levantar um problema, que é o da **colisão de direitos**. Esta situação verifica-se quando, para assegurar o direito à segurança há que fazer maiores restrições ao direito à imagem, ou seja, quando um titular exerce um direito fundamental que colide com o exercício de um outro direito fundamental por parte de um outro titular (Canotilho, 2004). Segundo Luís Fábria “os direitos têm de ser compatíveis de modo a poderem ser maximizados, ou seja, de cada direito aproveita-se o máximo possível; é evidente que os direitos têm o seu limite, que outros se contrapõem quer no seu conteúdo, quer na sua aplicação prática”<sup>102</sup>. Há assim que harmonizar direitos no caso de ser necessário a prevalência de um direito em relação a outro, o que apenas se pode determinar face a circunstâncias concretas, pois só mediante esta condição se poderá avaliar o peso de valorização de um direito em relação ao outro (Canotilho, 2004).

Quando se fala de polícia e de direitos, liberdades e garantias está-se pois a privilegiar e proteger o direito à segurança entendendo que, este é o garante do exercício doutros direitos. É função da polícia defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna dos cidadãos (Lei de Segurança Interna, 2008). E neste contexto, por segurança interna depreende-se a segurança no interior do território nacional e tem como uma das atividades essenciais à prevenção de crimes (Lei de Segurança Interna, 2008). O seu objetivo primordial é a manutenção da ordem pública

---

<sup>102</sup> Entrevista cedida em 2000 (Chambel, 2000).

e desta resulta um limite a determinados direitos, sempre que se exige a preservação da ordem constitucional democrática, dado que os direitos não podem ser exercidos sem ordem pública (Sousa, 1999). A proteção da ordem pública, como meio mais eficaz e eficiente de exercício de direitos, decorre da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>103</sup> que está em vigor no ordenamento jurídico português por força do n.º 1 do artigo 8º da CRP.

Pode dizer-se que a segurança é uma garantia não só para a execução da liberdade, como também de todos os direitos da personalidade. Como se referiu anteriormente a liberdade e a segurança andam sempre juntas, uma vez que a liberdade permite o controlo da arbitrariedade e, por sua vez, a segurança permite a realização da liberdade (Amaro).

Por razões de entendimento considera-se relevante esclarecer alguns conceitos relacionados com os direitos fundamentais. Com efeito, por vezes confundem-se direitos do homem, que são direitos que surgem como decorrentes da própria natureza humana e, por isso, aplicáveis a todos os povos em qualquer dimensão espaço-temporal, sendo estes considerados intemporal e universalmente invioláveis, como direitos fundamentais, que são direitos do homem garantidos jurídico e institucionalmente e limitados espaço-temporalmente, ou seja, existem dentro de uma ordem jurídica vigente num determinado espaço-temporal (Miranda, 1997). Os direitos fundamentais consignados na nossa constituição significam direitos ou posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal,<sup>104</sup> ou na Constituição material.<sup>105</sup>

Os direitos fundamentais existem porque o ser humano vive em sociedade e está subjugado ao poder estadual que se denomina por Estado de Direito

---

<sup>103</sup> Previsto no artigo 28.º e artigo 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

<sup>104</sup> Quando referimos Constituição em *sentido formal* não estamos apenas a falar de direitos fundamentais constantes dos artigos 12.º ao 79.º ou outros direitos com a mesma denominação (ex.: artigo 268), mas também abrange a constituição instrumental e a Declaração Universal.

<sup>105</sup> A Constituição em *sentido material* refere-se a direitos fundamentais que embora estejam dentro do ordenamento e do mesmo modo desempenham uma função substantiva semelhante, não beneficiam das garantias inerentes às normas constitucionais, quer se dizer, no que respeita à rigidez ligada à revisão constitucional e a fiscalização da constitucionalidade. Os direitos fundamentais da Constituição em sentido material resultam da lei e das regras de direito Internacional (Miranda, 1997).

Democrático. Por outras palavras poderemos dizer que existe um Estado Constitucional, visto a existência de uma Constituição que limita o poder político, através do império do direito. O princípio da soberania popular, ou seja, todo o poder vem da vontade do povo faz a ligação entre um Estado Democrático e um Estado de Direito, falando-se por isso em Estado de Direito Democrático (artigo 2.º da nossa Constituição de 1976) (Canotilho G. , 1999). O poder político é exercido através da regra da maioria da ação populacional, estando material e formalmente subordinado à Constituição, limitada pela fiscalização jurídica dos atos do poder (Miranda, 1997).

Assim, os direitos fundamentais fazem parte integrante do Estado de Direito e protegem a existência de um princípio democrático, pois são direitos subjetivos<sup>106</sup> da liberdade. Por outro lado impedem a não respeitabilidade de um estado com poder democrático e, para além disso, exigem a existência de garantias <sup>107</sup>, para a organização de um processo que assegure o exercício da democracia. Como afirma o professor Jorge Miranda, funcionam como proteção jurídica direta e imediata de um interesse, mediante a concessão de um feixe de poderes-faculdades e vinculações, destinado a assegurar a realização do interesse protegido que inclui o recurso à tutela jurisdicional, ou seja, o direito de recorrer a tribunal para garantir a realização do interesse protegido (Diogo Freitas do Amaral, 1988).

Os Direitos Fundamentais existem porque existem pessoas. Por isso, são direitos que regem a condição de vida humana, pois são eles que protegem o valor e a dignidade de cada ser humano. Mas, atualmente quando são referidos têm uma abrangência mais lata. Não são apenas as regras ditadas pelo legislador no que respeita à natureza e dignidade da pessoa humana, mas incluem também o Direito Natural <sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> *Direitos subjetivos*: são os direitos, liberdades, garantias e os direitos de natureza análoga. (Canotilho G. , 1999).

<sup>107</sup> Por *garantias* podemos também considerar como direitos, mas o seu carácter essencial é o da proteção dos direitos, provenientes da exigência do cidadão em querer que os seus direitos sejam protegidos, bem como o reconhecimento de meios processuais que vão de encontro a essa necessidade de proteção (Canotilho G. , 1999).

<sup>108</sup> *Direito Natural* engloba os direitos que são inerentes ao indivíduo e anteriores a qualquer contrato social (Canotilho G. , 1999), como por ex: o direito de ação popular, artigo 52.º, direitos derivados da natureza do homem ou da natureza do direito (por ex: direitos do cidadão ativo) (Miranda, 1997).

Não passaram ainda muitos anos que em Portugal existia um regime político que correspondia a uma vivência da sociedade regida por grandes limitações e restrições de direitos. Não era dada muita importância aos direitos de uma sociedade, numa altura em que estava em causa a Constituição material, pois não valorizava, nem tão pouco reconhecia, à luz de uma consciência universal, o respeito e a dignidade da pessoa humana.

A Constituição de hoje abrange outros direitos não se restringindo apenas à vontade do legislador<sup>109</sup>, nem tão pouco fica à mercê do poder político (Miranda, 1997), verificando-se uma correlação de direitos fundamentais em sentido material e em sentido formal. Os Direitos fundamentais existem quando há uma clara distinção entre o Estado e a Pessoa, entre Autoridade e a Liberdade. Os fins, a organização e o exercício do poder do Estado são prosseguidos tendo em vista a pessoa humana, a sua liberdade, as suas necessidades, aspirações, pretensões, direitos e deveres, a sua posição perante a sociedade. Os direitos fundamentais têm de existir, pois o Estado só existe porque existem pessoas. A condição de ser humano só por si pressupõe a dotação de uma indiscutível valoração. Por isso os seus interesses terão de ir ao encontro dos interesses das pessoas. Como afirma Jellinek, “a atividade do Estado só se torna possível através de ação de indivíduos”, porque o promove “à cidadania ativa” autorizando o indivíduo a “exercer os chamados direitos políticos”, (Miranda, 1997).

Após a transição de regimes políticos para a democracia, surgiu uma nova Constituição, que na sua essência valoriza num patamar supremo a dignidade da pessoa humana. Tem a sua fonte ética na dignidade da pessoa. A dignidade da pessoa humana respeita cada um dos indivíduos e está para além da cidadania portuguesa englobando uma posição universalista de atribuição de direitos.<sup>110</sup>

Os direitos fundamentais, segundo o seu objeto ou conteúdo podem classificar-se, no seguinte: Direitos Pessoais, que são os correspondentes à autonomia, à liberdade e segurança da pessoa; Direitos Sociais, os quais refletem a vivência de cada

---

<sup>109</sup> No que respeita à restrição de direitos, o legislador tem de obedecer aos pressupostos e requisitos do artigo 18.º da CRP.

<sup>110</sup> Como mencionado no Preâmbulo de Declaração Universal dos Direitos do Homem.

indivíduo ao estar inserido numa sociedade, visando objetivos de promoção, de comunicação e cultura; e por fim os Direitos Políticos que respeitam a uma ideia de participação na vida pública e política do país (Miranda, 1997). Dentro desta classificação interessam em particular para o âmbito do presente estudo os direitos pessoais, pois estes têm a sua essência no indivíduo, ou seja, na pessoa como agente singular, os quais protegem os atributos caracterizadores da sua personalidade moral e física. Têm a sua fonte ética na dignidade da pessoa humana. São direitos que por mais que os indivíduos não estejam inseridos numa sociedade teriam de existir. Neles estão incluídos, como se referiu já, os Direitos à vida (artigo 24.º), à integridade moral e física (artigo 25.º), à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar, à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação (artigo 26.º), à liberdade e segurança (artigo 27.º) à liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 41.º) e à deslocação e emigração (artigo 44.º).

Releva-se que a garantia dos direitos fundamentais e a limitação do poder político respeitam o princípio da Proporcionalidade. Este princípio da proporcionalidade subdivide-se em três princípios, a saber: da **Necessidade** que supõe a existência de um bem juridicamente protegido e que devido a determinados condicionalismos exige uma intervenção ou decisão; da **Adequação** em que os meios têm de justificar os fins, ou seja, têm de utilizar certas providências que se justifiquem ser os pretendidos para resolver a situação, sem se recorrer a exageros; da **Racionalidade** ou **Proporcionalidade** “Strico Sensu” que implica uma medida justa, devendo o órgão competente analisar bem a situação, para que não sejam cometidos exageros ou haja falhas. As normas que limitam direitos têm de respeitar o princípio da Proporcionalidade para que se consiga de modo correto interpretá-las e atingir os fins pretendidos<sup>111</sup>.

Quando, por exemplo, se fala da problemática em redor da videovigilância, ou seja, de câmaras que estão a captar imagens de uma pessoa, pode pensar-se que se

---

<sup>111</sup> O Princípio da proporcionalidade é um dos pressupostos a que legislador terá de obedecer quando legisla sobre uma matéria que, pela sua natureza, irá restringir direitos, liberdades e garantias.

estão a ser violados direitos pessoais relacionados com a dignidade da pessoa humana, mais especificamente o direito ao bom nome e à sua reputação, à imagem, à reserva da vida privada e familiar, à proteção contra a utilização abusiva de informações relativas às pessoas e famílias. O sistema de videovigilância é uma problemática muito recente e à qual ainda não foram dadas respostas adequadas ou definitivas. Mas, segundo Luís Fábrika “se não forem respeitados os requisitos do artigo 18.º da Constituição, estamos a violar direitos liberdades e garantias, (...) nós estamos a invadir o fundamental da esfera da vida da pessoa que é a liberdade”(Chambel, 2000).

Na luta contra o terrorismo existe uma tentativa em definir concretamente onde se encontra o limite da liberdade e da segurança, e até que ponto a sua atuação se tem pautado pela violação de direitos, liberdades e garantias. A segurança é considerada como o pilar essencial que sustenta o princípio do regime democrático, tendo como fim a prossecução do direito à liberdade. Para garantir a prossecução dos direitos liberdades e garantias a solução deverá passar por uma nova abordagem do problema do terrorismo. A solução mais viável parece recair sobre o reforço da prevenção da segurança.

Por isso quando se está perante o imperativo do combate da criminalidade através da cooperação policial está-se presente um estado de necessidade simples, apoiando-se formal e materialmente nas normas constitucionais e apenas poderá haver lugar a restrições, mas nunca a suspensão de direitos, liberdades e garantias com o intuito de salvaguardar outros bens constitucionalmente protegidos (Canotilho G. , 1999).

Contudo, apesar de só haver lugar a determinadas restrições, ainda assim, se poderá levantar o problema da colisão de direitos. Esta situação verifica-se quando, para assegurar o direito à segurança se tiver de violar o direito à liberdade. Neste plano e na perspetiva Luís Fábrika “os direitos têm de ser compatíveis de modo a poderem ser maximizados, ou seja, de cada direito aproveita-se o máximo possível; é evidente que os direitos têm o seu limite, que outros se contrapõem quer no seu conteúdo, quer na sua aplicação prática” (Chambel, 2000). Terá, por isso, de se harmonizar direitos no caso de ser necessário a prevalência de um direito em relação a outro, o que apenas se pode determinar face às circunstâncias concretas, pois só



mediante esta condição se poderá avaliar o peso de valorização de um direito em relação ao outro (Canotilho G. , 1999).

Releva-se que no âmbito da cooperação policial está em causa a salvaguarda do direito à segurança, pois este é o garante do exercício doutros direitos. É função das autoridades policiais defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna dos cidadãos.

No âmbito da segurança interna a ação primordial da polícia desenrola-se no campo da segurança no interior do território nacional e tem como uma das atividades essenciais a prevenção da criminalidade em geral. O seu objetivo essencial projeta-se na manutenção da ordem pública, pois desta resulta um limite a determinados direitos, sempre que se exige a preservação da ordem constitucional democrática, dado que os direitos não podem ser exercidos sem ordem pública (Sousa, 1999)<sup>112</sup>.

Contudo, quando há aumento e gravidade da criminalidade, será sempre delicado assegurar a permanência do equilíbrio entre liberdade e segurança. Numa perspetiva mais alargada nomeadamente a que se refere à tentativa comum entre os países para, através da pesquisa de novas estratégias, encontrarem forma de colmatar estas falhas, tal só será possível se houver uma vontade política comum, mas que releve a preocupação de garantir os direitos fundamentais, liberdade e segurança.

Pelo referido, a polícia também tem os seus limites de atuação clarificados não podendo (uma vez que não pode) violar os direitos do cidadão. No entanto, quanto maior for a eficácia da atuação das polícias, maiores são as garantias de proteção dos direitos da coletividade. Contudo, não pode deixar de se reconhecer que, como refere Carlos Almeida “quando se aumenta a eficácia, diminuem-se os direitos individuais”<sup>113</sup>.

A criminalidade como se pode facilmente reconhecer tem vindo a evoluir nos seus processos e meios pelo que a metodologia de combate terá de investir numa atitude contrária à simples repressão em que se espera que o crime aconteça para só depois se arranjar instrumentos para o colmatar das suas sequelas. A atitude a adotar não pode ser a de outrora, pois como refere o Germano Marques da Silva “a eficácia

---

<sup>112</sup>A proteção da ordem pública, como meio mais eficaz e eficiente de exercício de direitos, decorre da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição Portuguesa.

<sup>113</sup> Conferência proferida no CEJ a 1 de Março de 2000 (Silva, 2000).

do combate à criminalidade, em qualquer dos seus domínios, há-de alcançar-se sobretudo pelo engenho e arte dos “polícias”, nunca pela força bruta, pelo artifício, ou pela atuação processualmente desleal, que degradam quem as sofre, mas não menos quem as usa”<sup>114</sup>.

A defesa dos direitos e liberdades fundamentais não deixa espaço de manobra, relativamente ao facto de pensar em regimes totalitário e ditatoriais de outrora. E apesar de existirem casos em que a violação desses direitos se torna um recurso necessário uma vez que a violação de certos direitos fundamentais vai pôr cobro à proteção de outros direitos também tidos como fundamentais e os quais são invioláveis, isso coloca um problema de fundo que importa ponderar.

Reconhece-se que a colisão de direitos, apesar de ser uma realidade que seria de todo desejável evitar, poderá estar presente nas metodologias usadas na prevenção criminal. No entanto, há a preocupação e existe uma investigação permanente para se descobrir a fórmula de um combate infalível, de forma a evitar a violação de direitos fundamentais. Por outro lado, criar e reconhecer direitos a determinados Estados e negá-los a outros só porque são de matriz civilizacional diferente é cair numa redundância no que diz respeito à violação de direitos fundamentais. É por isso primordial que se tenha consciência, quer seja no espaço nacional, europeu ou internacional, que a preocupação deverá sempre recair na garantia do respeito permanente dos direitos liberdades e garantias, num todo.

---

<sup>114</sup> A militância de uma ideia baseada em valores democráticos e de uma sociedade livre vão reforçar a abominação de todo o ato contrário à violação de direitos fundamentais. A ideia perene vai no sentido de se querer um índice de eficácia de luta contra o crime utilizando para tal meios e métodos que não sejam limitadores da liberdade individual de cada indivíduo (Silva, 2001).

## **2.5. Integração do normativo europeu e internacional no contexto nacional**

A paz e a democracia são ideias-chave para a noção e promoção da unidade europeia. A matriz base da democracia tem a sua origem na Europa contribuindo para o seu desenvolvimento a vários níveis. Além da vontade de uma paz duradoura e no campo político a continuação da existência de uma democracia, há outros valores que também contribuem para o desenvolvimento da Europa. Estes valores prendem-se com a justiça, os direitos humanos, o bem-estar, o desenvolvimento, e a segurança. São valores sem os quais não se pode falar de uma identidade europeia, de uma Europa unida cujo fim último será a formação da identidade europeia (Almeida, 2005).

Sendo a Europa um continente com diversidades culturais, línguas diferentes, mas com valores comuns, o reforço das relações políticas entre os países contribuirá, por um lado, para a promoção da unidade europeia e, por outro, para a preservação do respeito pela identidade nacional, fazendo com que a diversidade seja preservada. Assim, a tomada de decisões no âmbito das políticas nacionais deverá ir ao encontro das políticas europeias, pois só desta forma o cidadão entenderá a caminhada para a cidadania europeia. Em termos globais esta diversidade existe, contudo, urge evitar heterodoxias desnecessárias entre países tendo em vista uma perspetiva de projeto comum de paz e prosperidade (n.d., 2005).

Decorridos 28 anos<sup>115</sup> da integração de Portugal à União Europeia, várias transformações se verificaram, quer a nível social, quer político ao longo dos anos. Portugal entrou numa fase pós 25 de Abril, período de grande perturbação política, económica e social. Dada a sua dependência externa, agravada pela perda das colónias contribuíram para a perda crescente de poder. O enfraquecimento do seu poder económico derivado dos pesados gastos com a guerra colonial, iniciada em 1961, causou várias fragilidades e quebras no comércio externo, bem como dificuldades nas

---

<sup>115</sup> Portugal apresentou a candidatura de adesão à União Europeia a 28 de março de 1977, e estabeleceu um acordo de pré-adesão a 3 de dezembro de 1980. Concluiu-se a sua adesão como membro efetivo da União Europeia a 1 de janeiro de 1986 (Valério, 2010).

importações e exportações. A população portuguesa foi sofrendo um pesado desgaste psicológico e carências várias ao nível do poder de compra, passando por um período de grandes restrições e até mesmo de fome. A tudo isto juntava-se ainda o envolvimento e perda de familiares na guerra. Este conjunto de dificuldade provocara um desgaste sociológico crescente materializado nas (em consequência de) más condições de vida e no deficiente respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais. Com as alterações verificadas após o 25 de abril de 1974, a política interna viveu um período de crise complexo, num ambiente conturbado e revolucionário, do qual resultaria um impasse e atraso ainda mais pronunciado do desenvolvimento do país.

Perante o pedido de adesão solicitado e tendo em conta a situação portuguesa, a Europa fica um pouco apreensiva e em contrapartida opta pela imposição de algumas restrições e pela passagem por um período de pré-aceitação o que deixou a incerteza quanto à real integração futura. Houve então o imperativo de serem criadas e concretizadas novas políticas internas para a adaptação ao normativo europeu, a fim de reunir as condições para conseguir finalmente passar a fase de adesão.

Após a adesão (1986) as políticas internas Portuguesas tiveram ainda de passar por um período de adaptação e, por isso, nos primeiros anos após a integração, o nível de desenvolvimento nacional continuava a mostrar-se fraco em relação aos outros países. Contudo, assistiu-se à recuperação da economia interna através da ajuda de fundos europeus. A economia renasceu e adquiriu novo ânimo iniciando-se o desenvolvimento interno nacional. A par das ajudas económicas absolutamente determinantes para o desenrolar de novas medidas de modernização ao nível dos vários setores internos, foi em contrapartida a concretização de medidas legislativas.

O ambiente que se começou a viver em Portugal ganhou gradualmente uma nova dinâmica, mais vigorosa, mesmo quando a dificuldade de adaptação se tornava mais evidente e complicada. Obviamente que se assistiu a uma melhoria gradativa, apesar da sua distância em relação às grandes economias dos países da união. Hoje assiste-se a um verdadeiro retrocesso do crescimento económico, apesar de ter sido injetado algum dinheiro no mercado para evitar o colapso na economia portuguesa.

Mas importa realçar a necessidade que Portugal teve de se manter e responsabilizar pela introdução das normas estabelecidas no normativo Europeu, pois só assim se consegue perceber a razão das medidas políticas tomadas pelos governantes. A população, por vezes, demonstra um descontentamento em relação à supremacia europeia. Contudo, há uma consciência que de outra forma poderia alastrar-se uma crise financeira, desmoronando o equilíbrio do sistema político-económico. Portugal empenhou-se assim no reforço da entidade europeia e nas políticas internas nacionais fazendo os necessários alinhamentos e ajustamentos tendo em vista o “fortalecimento da ação dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos” (artigo 7º da CRP). Por seu lado, nos termos do artigo 8.º, a presença de uma execução efetiva da política externa de segurança e defesa tornou-se comum às instituições da União, ou seja, “As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.” (Constituição da República Portuguesa, 2005).

Contudo, dificilmente se consegue concretizar o normativo europeu, pois a divergência que cria a entidade nacional, reflete a necessidade de existir um normativo nacional independente apesar de se respeitar o poder da união. Este bloqueio de fronteiras “fantasmas” desvaneceu-se com o concretizar de uma ideia de união, norteadas por uma ideia permanente de cooperação efetiva. Desde cedo se chegou à conclusão que a união dos povos teria de se efetivar com uma interação conjunta. Descobrir o caminho da cooperação é uma solução viável para a sua intocabilidade e respeito permanente ao nível internacional. Neste sentido, as várias decisões a serem tomadas pela União Europeia tem de se ver refletidas, no âmbito de uma decisão comum a todos os Estados-Membros. Na união europeia fala-se muito de cooperação a vários níveis, quer seja ao nível da codecisão, quer seja ao nível da cooperação reforçada. Importa fazer a destinção entre estes dois tipos de cooperação para que melhor perceber em que sentido se fala na cooperação ao nível das relações policiais existentes na União Europeia.

Na evolução das relações entre os Estados após o AUE, instituiu os procedimentos de cooperação, com vista a atribuir ao Parlamento Europeu maior capacidade na tomada de decisões ao nível legislativo. No Tratado de Maastricht esta ideia foi reforçada, aumentando o âmbito da aplicação desta cooperação. Com o Tratado de Amesterdão passou a ser utilizada, em vez de uma cooperação, uma codecisão na qual o Parlamento e o Conselho da UE passaram a ter mais poderes ao nível legislativo.

Também no domínio da Política Externa e de Segurança Comum, com exceção no domínio das questões militares e de defesa, as decisões passaram a ser tomadas com base na cooperação reforçada. Estas decisões reforçadas permitiram aos Estados Membros ou a um número restrito, a capacidade de avançar num determinado sentido tendo em vista a celeridade e aprofundamento da construção europeia. Os Estados agem por intermédio de instituições comuns de modo a intensificar a integração e a cooperação mútua. Aqueles que participam em ações comuns aceitam que instituições comuns possam ser utilizadas para realizar operações de integração diferenciada. No Tratado de Lisboa estas relações conjuntas são simplificadas tendo em conta a celeridade e a efetivação do processo da decisão (Coelho & al, 2005). Tal desiderato manifesta-se por força da lei apresentando para tal o reforço desta cooperação como princípio constitucional.

“Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.”.

Como já anteriormente se tinha feito referência, a existência de cooperação no campo da segurança e justiça, firma e sustenta a cooperação policial europeia. Salienta-se que esta noção de cooperação policial tem a sua génese muito antes da formação europeia, pois já nas sociedades primárias se podia considerar a troca de

comunicação entre os vários povos como uma entreaajuda de cooperação para o desvendar de determinados crimes.

Consistindo a cooperação policial europeia numa atuação concertada acompanhada pelos vários Estados Membros da União, no âmbito da prevenção e combate à criminalidade em geral e em particular, visa-se como objetivo garantir um alto nível de proteção dos cidadãos indo assim ao encontro dos princípios basilares do Tratado da União Europeia. A cooperação policial europeia poderá assumir uma natureza transnacional, pois a mesma poderá ser verificada na existência de relações ao nível internacional. A cooperação policial europeia pretende de uma forma generalizada detetar e prevenir atos de criminalidade organizada e o terrorismo transversal a todos os continentes.

Uma das várias modalidades introduzidas pelo Tratado de Maastricht foi concretamente a criação do III Pilar respeitante à cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos que vai de encontro ao conceito de segurança em geral. Os vários domínios de interesse ao nível da União Europeia perspetivam-se com elevado rigor no que respeita à cooperação no combate à prevenção dos crimes que mais assolam o sentimento de segurança das populações<sup>116</sup>. Prende-se também, na sua essência, com os domínios da cooperação judicial em matéria civil e penal, cooperação aduaneira e policial.

Mais tarde foram alterados aspetos significativos do III Pilar com a introdução do Tratado de Amesterdão. Foi introduzido um novo objetivo da União que consistia na “manutenção e desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”. No sentido de garantir a proteção dos cidadãos, os vários estados membros deverão implementar novas formas de cooperação no sentido de haver uma maior eficácia e eficiência na prevenção e combate à criminalidade.

---

<sup>116</sup> Dos crimes que geravam uma maior preocupação destacavam-se: o asilo e a imigração; passagem das fronteiras externas, o tráfico de droga e a fraude de dimensão internacional (Almeida, 2005).

Desde o século XVIII, que se verificaram manifestações de cooperação policial, começando a surgir relações político-diplomáticas entre alguns países ao nível internacional. Para S. Brammertz a necessidade de se fazer um centro de informação comum sobre criminosos em relação aos países da Bélgica e da Holanda foi o ponto de partida, para a solidificação daquilo que é hoje a cooperação policial ao nível europeu (Brammertz, 1992). A necessidade de cooperação de países ao nível internacional foi sendo cada vez maior e, prova disso foi a realização do Primeiro Congresso Internacional de Polícia em 1914, no Mónaco. Nesta altura já contou com a participação de 17 países ao nível internacional, o que demonstra a preocupação perante os efeitos que a criminalidade começou a produzir.

O apanágio da concretização da internacionalização das relações da Europa surge em 1956, com uma Organização Internacional de Polícia Criminal - Interpol. À luz do Direito Internacional, a Interpol, surge como sendo uma organização entre serviços de polícia de diferentes países, alcançando o estatuto de organização internacional atribuído pela Organização das Nações Unidas (ONU). A concretização da cooperação policial ao nível europeu saiu reforçada após o acordo de Schengen, em 1985, e com a criação do Grupo Trevi<sup>117</sup>. O processo de construção da cooperação policial começou e avançou mais rapidamente, na área relacionada com a livre circulação de pessoas, num espaço alargado e com interesses estratégicos da União globalmente considerados, e na prevenção e combate à criminalidade organizada, tendo em conta a sua natureza transnacional. Mais objetivamente, os domínios de uma construção da cooperação policial prendem-se com a prevenção da criminalidade de massa, a segurança e ordem públicas.

A construção europeia tem uma nova dinâmica com a assinatura do Tratado sobre a União Europeia. A sua consolidação é, por um lado, provocado pelo colapso do comunismo na Europa de Leste e, por outro, pela perspectiva da reunificação alemã que conduziram a um compromisso no sentido de reforçar a posição internacional da Comunidade. O Tratado da União Europeia alargou os procedimentos de cooperação e

---

<sup>117</sup> O Grupo Trevi surge com uma reunião entre os Ministros dos Assuntos Internos com vista a combater o terrorismo e a coordenar a cooperação policial na Comunidade nessa matéria. Mais tarde sob a sua égide, diversos grupos e sub-grupos de trabalho foram sendo criados (Europa , 2014).



do procedimento do parecer favorável a novos domínios. Permitiu, ainda, um alargamento no recurso ao voto por maioria qualificada a nível do Conselho para a maior parte das decisões abrangidas pelo procedimento de codecisão e para todas as decisões tomadas de acordo com o procedimento de cooperação (2014).

Ainda fazendo referência ao Tratado de Maastricht, o objetivo económico inicial da Comunidade, ou seja, a realização de um mercado comum, foi claramente ultrapassado e adquiriu uma dimensão política. A sua finalidade prendia-se com o reforçar da legitimidade democrática e melhorar a eficácia das instituições, instaurar uma União Económica e Monetária<sup>118</sup>, desenvolver o domínio social da Comunidade e instituir uma política externa de defesa e segurança comum. O tratado vem provocar algumas alterações nos Tratados anteriores. As principais alterações são disposições que alteram o Tratado da CEE, e os Tratados da CECA e CEEA. No seu título V, são introduzidas disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o Título VI contém as disposições relativas à cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI). O Tratado de Maastricht faz com que a União Europeia assente sob três Pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

O primeiro pilar é constituído pelas Comunidades Europeias, tendo a sua origem na da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), na CEE e no tratado Euratom e conta com os domínios em que os Estados-Membros exercem, conjuntamente, a sua soberania através das instituições comunitárias<sup>119</sup>. Para as matérias relevantes deste pilar, os Estados-Membros transferiram uma parte das suas competências e soberania para a União Europeia.

Para o tema em análise importa fazer uma retrospectiva no que concerne à criação da chamada Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que substitui as disposições constantes do AUE e prevê que os Estados-Membros possam empreender ações comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de

---

<sup>118</sup> A partir de 1 de Janeiro de 1999, um conjunto de países através de certos critérios económicos concretizaram a União Económica e Monetária, criando uma moeda única, o Euro (Campos, 2004).

<sup>119</sup> No âmbito deste pilar, é aplicável o processo designado por "método comunitário", que envolve três etapas: proposta da Comissão Europeia, adoção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e controlo da observância do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça (Consilium.eu, 2014).

decisão intergovernamental que recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade. O papel da Comissão e do Parlamento é limitado e a jurisdição do Tribunal de Justiça não se aplica a este domínio.

Ressalva-se no terceiro pilar a cooperação no domínio JAI, prevista no título VI do Tratado da União Europeia. A União deve levar a cabo uma ação conjunta para proporcionar aos cidadãos um nível elevado de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça. O processo de decisão é igualmente intergovernamental. O segundo e o terceiro pilar envolvem os Estados-Membros em domínios caracterizados até então como sendo da competência exclusivamente nacional: a política externa e de segurança, por um lado, e os assuntos internos, tais como a política de imigração e de asilo, a polícia e a justiça, por outro. Trata-se de um progresso importante, pois o interesse recai sobre uma cooperação mais estreita nestes domínios, como forma de afirmar a identidade europeia no mundo e de assegurar uma melhor proteção dos seus cidadãos contra a criminalidade organizada nacional e transnacional. Para que estes objetivos se concretizassem verificou-se uma evolução no relacionamento entre os países. Para o efeito as fronteiras que antes existiam foram abolidas e institucionalizou-se a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

Desde o início da União Europeia que surgiram várias medidas tendo em vista cada vez mais a unificação dos vários países. A sua maior preocupação prendeu-se com os domínios da união aduaneira<sup>120</sup>, com a implementação de uma moeda única<sup>121</sup>, políticas agrícolas, de pescas, comercial e de transportes comuns. Uma das grandes preocupações da União está ligada ao desenvolvimento de políticas para a coordenação das atividades judiciais e de defesa dos Estados-Membros. No seio da União Europeia, para além das Comunidades Europeias, coabita uma constante preocupação relativamente ao desenvolvimento dos pilares JAI e PESC.

Em 2001 foi assinado o Tratado de Nice com o objetivo de reforçar defesas contra os problemas ligados ao alargamento que surgiram com o Tratado de

---

<sup>120</sup> A União Europeia procura a implementação de um mercado único europeu para mais facilmente haver uma partilha de mercadorias e evolução das várias trocas comerciais.

<sup>121</sup> Um dos grandes objetivos da União é a passagem para uma circulação de moeda única, e que se criem condições de prevenção para que os crimes a ela associados não traduzam num perigo para a estabilidade de mercados. Hoje em dia o Euro já atingiu uma grande valorização, ultrapassando o dólar americano em larga escala (Europa, 2014).

Amesterdão. Para além de outros domínios tornou o sistema judicial mais eficaz e simplificou o recurso à cooperação reforçada. A cooperação policial foi o resultado de uma constante e rápida mutação de novas tecnologias, a qual não deve ser dissociada da grandeza da natureza humana, condição inerente da existência de todos nós, e que, por sua vez constitui a sociedade atual.

A partir dos anos 70 do século passado, começaram a surgir formas de cooperação entre os Estados-Membros nos domínios da segurança, baseadas num consenso político e sem qualquer tipo de base normativa. Com efeito, o aumento e a internacionalização do crime organizado e do terrorismo conduziram a que os países tomassem consciência da necessidade de cooperarem cada vez mais entre si, pois só desta forma conseguiriam combater eficazmente estes fenómenos que afetavam a sua segurança interna de cada Estado-Membro, bem como a segurança dos seus cidadãos. A dimensão e complexidade destes tipos de criminalidade não permitiam soluções limitadas ao espaço nacional, exigindo desta forma a procura de um reforço ao nível da prevenção criminal internacional.

O reforço encontrado diz respeito à cooperação policial e judiciária procurando uma prevenção em vez da utilização do sistema da repressividade em todos e cada um dos Estados-Membros. Foi assim que no âmbito das reuniões do Grupo Trevi, se intensificou o intercâmbio de informações e a cooperação nas várias áreas da criminalidade, bem como nos domínios da formação, equipamento e tecnologia policial.

Nos últimos anos a União Europeia tem desempenhado um papel cada vez mais importante no estabelecimento de uma cooperação policial, aduaneira e judiciária e no desenvolvimento de uma política coordenada em matéria de asilo, de imigração e de controlo das suas fronteiras externas. A questão da segurança da união e dos seus Estados-Membros coloca-se, de resto, com uma acuidade renovada, tendo em conta os últimos acontecimentos como os atentados terroristas perpetrados nos Estados Unidos em 2001, em Madrid em 2004 e em Londres em 2005.

Foi no Conselho Europeu de Tempere, de 1999, que se estabeleceu um primeiro programa quinquenal no âmbito da segurança. O Conselho Europeu adotou em Novembro de 2004 um novo programa, conhecido por Programa de Haia. Este

programa estendeu-se até ao ano de 2009. Nele se pretende abordar todos os aspetos das políticas relativas ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Também inclui uma dimensão externa que envolve: os direitos fundamentais, a cidadania, o asilo e a imigração, a gestão das fronteiras, a integração, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a cooperação judiciária e policial e o direito civil. O Programa de Haia foi completado por uma estratégia de luta contra a droga, medida que o Conselho Europeu adotou em Dezembro de 2004. O programa de Haia tem assim tido um desenvolvimento importante no que respeita a área da segurança, pois, evoca constantemente nas suas ações a importância de uma boa cooperação.

Ao longo destes últimos tempos, as negociações para a aplicação de uma Constituição Europeia têm sido alvo de grandes controvérsias, tendo sido dado um passo importante para a sua concretização na presidência portuguesa de 2007, com a assinatura do denominado Tratado de Lisboa. A concretização deste Tratado, apesar da sua assinatura, só teria efetiva vinculação quando fosse ratificado por todos os Estados-Membros. Contudo, surgiram várias controvérsias em redor da chamada Constituição Europeia, pois receava-se que fosse um projeto falhado à nascença e poderia trazer graves repercussões no futuro. A principal questão prendia-se em saber se o projeto da Constituição corresponderia às necessidades inerentes de refundação democrática do processo de integração europeia, bem como os desafios que atualmente são lançados nos contextos internos e internacionais<sup>122</sup>.

O projeto da Constituição Europeia continha múltiplos aspetos positivos, em termos de integração europeia, contudo, tinha também aspetos negativos emergentes e inerentes à sua implementação num espaço de grande diversidade e de inúmeras identidades nacionais. O grande receio prendia-se com a vinculação de Portugal à Constituição Europeia ficando automaticamente vinculado às normas jurídicas da União Europeia, e conseqüentemente, temia-se que a Constituição da República Portuguesa perdesse a soberania quanto às questões relacionadas com a identidade nacional. Os opositores, na altura do texto do projeto para uma Constituição Europeia,

---

<sup>122</sup> Visão de um professor catedrático na área de relações internacionais, investigador permanente do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Contudo, poderá ser considerada como uma posição partidária, uma vez que, o mesmo faz parte da mesa nacional do Bloco de Esquerda (UE, 2014).

como a França e a Holanda, apontaram alguns aspetos negativos culminando no veto do projeto do texto constitucional europeu, pelos seus cidadãos. Das críticas que deram origem à rejeição da ratificação destacaram-se: a sobreposição da Constituição Europeia sobre os direitos constitucionais de cada Estado-Membro; o facto de o texto ser demasiado extenso e difícil de ser compreendido pelo público em geral; a existência de uma prevalência exagerada sobre alguns direitos, a falta de garantia dos direitos fundamentais; a falta de prazos para uma revisão constitucional; os Estados-Membros não poderem adotar políticas económicas e sociais próprias; a Comissão Europeia ter plenos poderes para negociar e promover relações externas mesmo que os Estados-Membros estivessem em desacordo; e as disposições terem o mesmo valor da Constituição Nacional, indo de encontro ao previsto para os direitos, liberdades e garantias fundamentais consagrados na Carta Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais (R. P. Bustamante, 2004).

Face aos condicionamentos apresentados nem todos os países estavam de acordo com a sua aplicabilidade. Todavia, Durão Barroso<sup>123</sup> teve uma atitude positiva perante as negociações do texto do projeto da constituição. Por diversas vezes, Durão Barroso teve de desdramatizar a falta de consenso entre os líderes europeus quanto à forma como ficaria escrito o texto final da futura Constituição Europeia, afirmando que "não houve acordo, porque ainda não estavam reunidas as condições para um compromisso", "não foi por causa da presidência italiana que não houve acordo, nem por causa da posição fechada de alguns países"<sup>124</sup>. Os próprios diplomatas da UE não querem encarar o impacto do fracasso da cimeira em torno da aprovação da Constituição.

Após a falha da assinatura da Constituição na cimeira de Bruxelas, por falta de consenso devido ao desacordo em relação ao novo sistema de votação comunitário, não foi realizada nova conferência intergovernamental. O Parlamento Europeu, nas votações que fez sobre o projeto, aprovou o texto constitucional com maioria. No entanto, esta aprovação não teve relevância jurídica, porque a decisão final cabe a cada um dos Estados-Membros.

---

<sup>123</sup>Primeiro-Ministro na altura (UE, 2014).

<sup>124</sup> Estas palavras foram proferidas por Durão Barroso, numa conferência de imprensa, após uma reunião dos líderes, em Bruxelas (UE, 2014).

O projeto visava essencialmente a aproximação da União aos seus cidadãos, o reforçar do seu carácter democrático, a simplificação dos procedimentos da decisão, o impulsionar da capacidade da União na cena internacional e simultaneamente dar respostas aos novos desafios da globalização<sup>125</sup>. Estes objetivos foram mantidos no Tratado de Lisboa, pois só assim se poderia dar a força jurídica suficiente para se poder estabelecer, democraticamente, um conjunto de parâmetros relacionados com as relações internas entre os Estados-Membros e as relações externas. Para que estes parâmetros sejam estabelecidos é necessária a fixação daquilo a que se pode chamar de “código político basilar”<sup>126</sup>. Todavia, o seu texto final tem de se basear nos fins últimos das relações internas e externas de forma a não surgirem dúvidas quer quanto ao exercício da sua composição, quer quanto aos conteúdos, para que as alterações que se prevejam não se tornem numa viragem com precedentes.

Há, também, fortes forças políticas relacionadas com as relações com o exterior que marcam a necessidade de uma efetiva materialização da Constituição. O perigo proeminente encontra-se em todos os estádios do incógnito sobre a problemática das possíveis ameaças futuras. Pegando no exemplo da Guerra no Iraque, pode chegar-se a algumas conclusões sobre a diversidade ideológica, filosófica e dogmática que existe no espaço europeu.

No domínio da política externa e de segurança, têm de ser debatidas estratégias concretas e eficazes contra as possíveis ameaças, precisamente porque é difícil prever quando será o próximo ataque e quais as formas ideais para o repelir e combater. A necessidade da Constituição coabita precisamente neste ponto: na constante fragilidade da União perante qualquer tipo de ameaça externa. A permanência da coesão da União Europeia, num futuro próximo, só poderá ter alguma sustentabilidade se forem adotados critérios jurídicos vinculativos no que respeita ao relacionamento com os outros países fora da União, no seio das relações internacionais.

---

<sup>125</sup> A Globalização, definida numa visão restritiva, visa a expansão das relações entre países tendo em vista a evolução dos centros urbanos (wikipedia, 2014).

<sup>126</sup> As relações externas entre os vários países têm que seguir determinadas regras, tendo em conta o carácter político de cada um dos países, para se poder manter a integridade e a paz no seio da união (R. P. Bustamante, 2004).

Após uma breve retrospectiva histórica do que foi a evolução da Europa, ressalta a necessidade da existência de um pilar com sustentabilidade no conceito de cidadania europeia. O cidadão tem necessidade de se afirmar na sociedade através dos seus direitos e deveres, orientando a sua conduta pessoal e social por um conjunto de valores e princípios. Há uma procura do cultivo da solidariedade, da tolerância, da cooperação entre organismos, da responsabilização de responsáveis, do respeito pelo civismo e do respeito pelos direitos, liberdades e garantias (Letria, 2000) fundamentais<sup>127</sup>.

A visão global dos problemas que diariamente são enfrentados, principalmente as novas formas de crime, em especial, o terrorismo e toda a panóplia de criminalidade organizada e transnacional, conduz a um raciocínio de edificação de um quadro jurídico supranacional capaz de impedir a progressão das novas ameaças externas. A prevenção da criminalidade não poderá ser feita apenas quando o problema constitui uma ameaça concreta para a integridade da União Europeia. A ameaça de novos atores externos, cujo alargamento a outros países pode possibilitar o surgimento de novos problemas e novos tipos de crime, implica que haja um forte poder legislativo, consubstanciado numa Constituição supranacional, que seja garante e um forte marco preventivo de novas situações inerentes ao alargamento.

Com a assinatura do Tratado de Lisboa pretendeu-se que houvesse uma maior clarificação no reforço das políticas europeias, em toda a transversalidade para manter a estabilidade dos Estados-Membros da União Europeia. Reconheceu-se que, só perante uma vinculação integral dos países europeus, se conseguiriam concretizar determinadas medidas jurídicas preponderantes para a sustentabilidade da União. O Tratado poderia ser considerado promissor para o futuro da União, uma vez que se consubstanciava em projetos importantes para a continuidade da identidade de cada um dos Estados. Deveria, por isso, traduzir um marco histórico de toda a refundação democrática na Europa (Chambel, 2007). Com o Tratado de Lisboa consubstanciou-se e alterou-se o Tratado da União Europeia e o Tratado para o Funcionamento da União Europeia, clarificando e reforçando os princípios constantes na génese da união da europa.

---

<sup>127</sup> Objetivo almejado desde o início da CEE e reforçado com o TUE (artigo 6.º).

Reconhece-se que o poder da cooperação deverá ser sistematicamente ajustado a uma realidade diária, contudo, nunca se poderá superiorizar à condição de pessoa humana. Constitucionalmente exige-se um respeito pela dignidade humana levada ao expoente máximo. Por outro lado, socialmente perpetua-se a necessidade da proteção humana. O conflito que a cooperação policial provoca entre a segurança e o respeito pelo direito à Liberdade requer uma análise esclarecedora com vista a uma apropriada resolução da problemática. Esta torna-se numa tarefa árdua quando se está perante a exigibilidade do cumprimento do respeito da dignidade humana face a determinadas circunstâncias complexas da dogmática criminal que se traduz num carácter de maior rigor.

A cooperação policial deverá constituir-se com um ponto de partida para dar cobro às falhas criadas na segurança. É por isso necessário criar condições para que a cooperação policial se torne numa ferramenta fundamental para o equilíbrio entre os Direitos Fundamentais. Esta cooperação deverá, no seio da União Europeia, ser cada vez mais consonante com a vontade de todos os Estados Membros tendendo a expandir-se para a comunidade internacional. A intenção de implementar uma Constituição Europeia veio desde logo dar cobro a uma falha de legitimação dos vários Estados-Membros em política de orientação para uma unificação europeia. Cada vez mais o processo da globalização está a gerar uma politização geral e uniformizada na união. Contudo, deverá haver uma consciencialização de uma possível falta de legitimação no que concerne ao seu processo evolutivo pacífico.

A cooperação policial foi uma imperatividade que foi surgindo progressivamente na Europa. No Tratado da União Europeia, de 1992, foi fixado o objetivo e as modalidades de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que incluiu, a prazo, a definição de uma política de defesa comum. Mas os Europeus deveriam ainda envidar numerosos esforços para harmonizar a sua diplomacia e a sua política de segurança. É esse o preço, que pressupõe uma vontade política real dos Estados-Membros, para que a União possa defender os seus interesses e contribuir para a criação de um mundo de paz e de justiça (Fontaine, 1994).

No entanto, estas concretizações da PESC precisaram de ir mais além, sendo no Tratado de Amesterdão que se passou a introduzir importantes inovações nos



instrumentos de realização da cooperação no âmbito do III Pilar. Com efeito, o Conselho Europeu passou a poder adotar por unanimidade posições comuns e convenções<sup>128</sup>.

À semelhança da Diretiva Comunitária, a decisão quadro apenas vincula os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando-lhes liberdade quanto à forma e aos meios. Ao contrário das Diretivas Comunitárias, as decisões-quadro não poderiam nunca produzir efeitos diretos na ordem jurídica dos Estados-Membros. Outra inovação importante e que irá trazer maior eficácia a um importante instrumento de realização da cooperação policial consistiu na entrada em vigor das convenções celebradas no âmbito do III Pilar, logo que ratificadas por pelo menos metade dos Estados-Membros.

Com o Tratado de Lisboa, a cooperação ao nível policial foi reforçada, quer ao nível da atenção que lhe deve ser dispensada, quer ao nível de procura de novas formas de combate ao crime nacional e transnacional.

As recentes sociedades em rede revestem-se com problemáticas de índole criminógena complexa, acabando por impor a necessidade crescente de haver uma cooperação interestadual. A premente necessidade de cooperação já fora sentida aquando da realização do primeiro Congresso Internacional de Polícia em 1914, no Mónaco. Nessa altura contou com a participação de 17 países, demonstrando a preocupação que os efeitos da criminalidade começam a gerar.

Pelos motivos referidos, em 1956 surgiu a Organização Internacional de Polícia Criminal, mais conhecida por Interpol. À luz do Direito Internacional, a Interpol, é uma organização entre serviços de polícia de diferentes países, alcançando o estatuto de Organização Internacional atribuído pela Organização das Nações Unidas (ONU). Mas, pelas características e evolução de novos tipos de criminalidade, houve a necessidade de rever e reforçar a cooperação que vinha sendo praticada na Europa.

Com a aplicação do acordo de Schengen, em 1985, deu-se início a um novo tipo de cooperação policial europeia. Esta cooperação, para além de visar o controlo das

---

<sup>128</sup> A decisão-quadro é um ato normativo específico do 3.º Pilar criado pelo Tratado de Amesterdão que serve para harmonizar as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros relativas às matérias que são objeto da cooperação policial e judiciária em matéria penal (Europa, 2014).

fronteiras internas, visava também o reforço do controlo das fronteiras externas, prevenindo o tráfico de droga, a imigração clandestina, a criminalidade grave e organizada e pela primeira vez previa a realização concreta da prevenção e repressão do terrorismo. Destaca-se, também, a criação de um Sistema de Informação Schengen (SIS), que permite o acesso a dados comuns sobre pessoas e objetos, o controlo da circulação de pessoas e a preservação da ordem e da segurança públicas.

Anota-se que a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria marcaram determinantemente as fronteiras na Europa. Finalmente podia ser englobado todo o espaço central e oriental da Europa, modificando todo o espaço político europeu. Em 1991, com a abertura da Conferência Intergovernamental sobre a União Política e após várias sessões negociais, foi finalmente, instituído o Tratado da União Europeia (TUE), em 1992. O Tratado Maastricht estruturou a União Europeia em três pilares: o primeiro pilar que compreendia a CE, a CEEA e a CEEA; o segundo pilar relativo à Política Externa e Segurança Comum; o terceiro pilar, cooperação no domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI), que previa uma cooperação mais estreita, quer entre as forças policiais nacionais, diretamente ou através do serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) quer entre as autoridades judiciárias, diretamente ou por intermédio da unidade europeia de cooperação judiciária EUROJUST.

Em 1999, o Conselho Europeu de Tampere estabeleceu o primeiro programa no âmbito da segurança interna, que contemplava a constituição de uma Task Force de Chefes de Polícia para o intercâmbio de experiência e informações, a constituição de equipas de investigação conjuntas, o reforço da Europol e a criação da Academia Europeia de Polícia (CEPOL).

O Programa de Haia veio substituir o Programa de Tampere<sup>129</sup>, e passou a ser o primeiro programa plurianual destinado a fixar prioridades tendo em vista a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Coube a Portugal a presidência da União Europeia no ano de 2000, cuja participação ativa na construção europeia se cifrou na Cimeira da Feira, ainda hoje

---

<sup>129</sup> Foi adotado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de Outubro de 1999. A Comissão avaliou os resultados obtidos nestes últimos cinco anos na sua Comunicação de 2 de Junho de 2004 (Europa, 2014).

referenciada no quadro da cooperação penal judiciária e policial<sup>130</sup>. Em 2001, procedeu-se à assinatura do Tratado de Nice, alargando o espectro do tratado de Amesterdão para as novas exigências da nova Europa alargada no novo século.

Em 2004, assistiu-se a um projeto para a assinatura do Tratado que institui uma Constituição para a Europa. Com a Presidência Portuguesa em 2007, houve a assinatura do Tratado de Lisboa. O tratado de Lisboa veio alterar os Tratados da CE e da UE, sem, contudo, os substituir. Pretendeu-se assegurar uma maior intervenção dos cidadãos nos assuntos europeus vendo os seus direitos fundamentais consagrados numa carta, bem como satisfazer as suas expectativas em matéria da energia, alterações climáticas, imigração e criminalidade transnacional. No artigo 61.º n. 3, vem previsto o seguinte:

A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais (TL: 2007).

Em Portugal, as forças e serviços de segurança cooperam entre si tal como vem designado no artigo 6.º da Lei de Segurança Interna, designadamente “através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos

---

<sup>130</sup> Das conclusões da presidência do Conselho Europeu de Lisboa 23 – 24 de Março de 2000 na área da Política Europeia Comum de Segurança e defesas salientam-se as seguintes: “42. O Conselho Europeu congratulou-se com o relatório preliminar da Presidência sobre “Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa”, que reflete o trabalho realizado pela Presidência, juntamente com o Secretário-Geral/Alto Representante, no âmbito do Conselho “Assuntos Gerais”, de acordo com a incumbência de Helsínquia. 43. O Conselho Europeu congratula-se em especial com o facto de os órgãos provisórios previstos em Helsínquia terem já sido instituídos e terem entrado em funcionamento efetivo, e com o facto de o Conselho ter definido um processo de elaboração do objetivo prioritário e de identificação das contribuições nacionais com vista à satisfação do objetivo de capacidade militar fixado em Helsínquia. (Europa, 2014).

objetivos específicos de cada um deles, sejam necessários à realização das finalidades de outros”.

Atualmente, esta ideia de cooperação vem reforçada no Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo pretendendo-se reforçar a ideia de uma Europa segura baseada no conceito de cooperação entre os vários Estados-Membros:

“A Europa enfrenta atualmente uma crescente criminalidade transnacional. É nossa obrigação colaborar com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, os países terceiros em causa e, quando necessário, com o sector empresarial, desenvolvendo todos os esforços para que os cidadãos da UE possam viver num ambiente seguro. O Tratado de Lisboa dota a União de instrumentos mais eficazes para lutar contra o terrorismo e a criminalidade organizada:

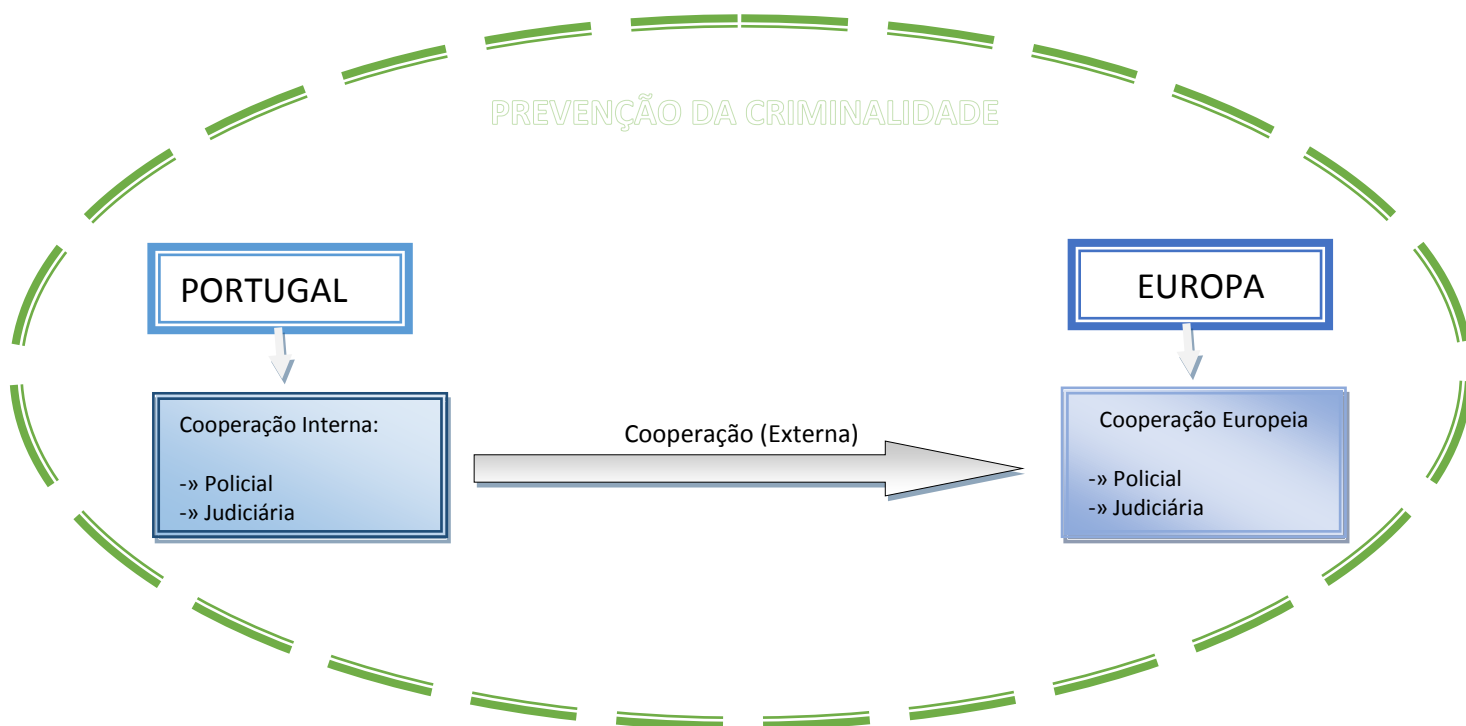
Uma Estratégia de Segurança Interna, tendo por base o pleno respeito dos direitos fundamentais e a solidariedade entre os Estados-Membros, será aplicada com cuidado e com a firme intenção de enfrentar os desafios que se multiplicam a nível transfronteiras. Para este efeito, deve ser adotada uma abordagem coordenada da cooperação policial, da gestão das fronteiras, da cooperação judicial em matéria penal e da proteção civil”. (COM171 final, Bruxelas, 2010).

A ideia de cooperação foi sendo desenvolvida a partir do momento da integração europeia, sendo que hoje em dia, é considerada indispensável para uma boa concretização da segurança quer seja ao nível nacional quer europeu.

A prevenção da criminalidade terá de se efetivar através da realização completa do previsto no normativo legal nacional, europeu e internacional. A cooperação policial é fundamental para a concretização das políticas de prevenção e combate ao terrorismo; no entanto, só conseguirá produzir efeitos práticos se, de igual forma, for concretizada a cooperação judiciária.

Após a análise efetuada no que concerne a cooperação policial, através do seguinte esquema, mais facilmente se percebe a interligação que deverá existir

entre os vários tipos de cooperação, e qual o fim último, que se pretende com a sua concretização na prática: **prevenção da criminalidade**.



Fonte: Autor

No que concerne a cooperação policial esta divide-se em **cooperação policial interna** e **cooperação policial externa**. A **cooperação policial interna** é assim realizada dentro das limitações territoriais de cada Estado-Membro. A **cooperação policial externa**, é todo o tipo de cooperação policial realizada entre os vários países europeus, de forma bilateral ou multilateral, bem como, ainda, esta cooperação ter de se estender ao nível de uma cooperação ao nível internacional.

Por outro lado, a cooperação judiciária é sem dúvida a única forma de complementar a possibilidade de efetivar a cooperação policial, podendo ser dividida em **cooperação judiciária interna** e **cooperação judiciária externa**. Neste caso existe a

**cooperação judiciária interna** que é aquela praticada entre os organismos do sistema judicial português. Mas, à semelhança da cooperação policial, a cooperação judiciária tem a sua base de sustentação nos sistemas judiciais europeus, e por isso se considera a **cooperação judiciária externa**. O sistema judicial português terá de obedecer aos critérios definidos pelo sistema judicial europeu. Ao existir uma boa cooperação judicial interna, mais facilmente se fará uma interligação com o sistema judicial europeu. Se a cooperação judiciária europeia tem resultados eficazes no que concerne à prevenção da criminalidade grave, resulta de uma boa cooperação judiciária interna, por isso a segurança nacional de cada Estado será reforçada.

Para além da cooperação interna envolvendo forças policiais e organismos judiciais, é obrigatória a existência de uma cooperação intragovernamental, conseguida através de uma cooperação ministerial efetiva. A responsabilidade primária pela luta contra a criminalidade organizada no território de um determinado país, pertence ao governo respetivo. É necessário que a cooperação interna seja uma aliada indissociável de uma cooperação externa, pois só assim se consegue permanentemente uma prevenção efetiva e eficaz.

A cooperação está ligada a uma base legal nacional indissociável das normas europeias e internacionais. A única forma de atuar contra a criminalidade organizada é a existência de uma cooperação alargada ao nível europeu e internacional. Para tal é indispensável estabelecer e reforçar os vários tipos de cooperação ao nível nacional, bem como no quadro europeu.

É importante, ainda, que haja uma cooperação judiciária e policial, também ao nível internacional, o que passa pelas relações que a Europa deverá manter com os vários sistemas judiciais e policiais no mundo. Sem este tipo de cooperação judiciária e policial internacional, muito dificilmente se poderá assegurar a concretização de um dos objetivos da União Europeia: assegurar o direito à segurança. A cooperação policial, pelo que já foi mencionado, integra assim, uma ferramenta fundamental para a prossecução dos direitos fundamentais, principalmente, no que respeita à proteção do direito à segurança, e consequentemente à liberdade individual de qualquer cidadão europeu.

Em termos da concretização de uma boa cooperação, o Tratado de Lisboa criou o Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI) para “garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras, incluindo o controlo e a proteção das fronteiras externas, e sempre que adequado a cooperação judiciária em matéria penal necessária para a cooperação operacional.” (Bruxelas, JAI 90, 2010). Já no âmbito das novas tecnologias, estas devem ser coordenadas de forma a ser assegurada uma “cooperação estrita entre as agências da UE e os organismos implicados na segurança interna da UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cpol e Sitcen) a fim de proporcionar operações cada vez mais coordenadas, integradas e eficazes”. (Bruxelas, JAI 90, 2010). Ao existir uma efetivação de todas estas estruturas europeias e a concretização e respeito pelo normativo europeu, haverá certamente a realização eficaz de uma cooperação policial.

A proteção dos direitos fundamentais do cidadão, na União Europeia, surgiu em 1950, com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, na qual os membros fundadores comprometeram-se a proteger os direitos fundamentais. Qualquer cidadão europeu poderá queixar-se a uma autoridade nacional sempre que haja violação destes direitos previstos na convenção. A observância dos direitos do Homem é fiscalizada pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem, bem como, no Tribunal dos Direitos do Homem, ambos sediados em Estrasburgo. A proteção destes direitos vem perpetuada na Carta de Direitos Fundamentais, proclamada pelos líderes europeus em Dezembro de 2000.

Após a abolição das fronteiras internas entre os Estados-Membros, a necessidade de criar um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça foi sendo cada vez mais premente. Assim sendo foi assinado em Tampere, Finlândia, em 1999, o documento que prevê medidas concretas para atingir os fins pretendidos. Este âmbito prende-se com a implementação de políticas comuns de asilo e imigração bem como cooperação policial e judicial. Neste processo chegou-se à conclusão da necessidade de reforçar os direitos fundamentais da liberdade e segurança.

Ainda no mesmo sentido, foi criada uma agência europeia para fiscalizar o racismo e a xenofobia, sendo posteriormente, substituída por a Agência Europeia dos

Direitos Fundamentais em Fevereiro de 2007. A nova agência europeia rege-se por alguns princípios fundamentais que se prendem com a reunião de informação com vista a providenciar aconselhamento aos organismos da União Europeia e a cada Estado-Membro, bem como para facilitar a promoção do diálogo com a sociedade civil e para o despertar das questões relacionadas com os direitos fundamentais.

Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia vêm plasmados todos os direitos pessoais, cívicos, económicos e sociais que dizem respeito a todos os cidadãos europeus. Estas normas dizem respeito a todas as instituições e organizações da União no que respeita ao princípio da subsidiariedade. Relativamente aos Estados-Membros apenas se aplica quando está a ser colocada em prática a lei da união. A carta foi proclamada em Dezembro de 2000, em Nice. Contudo, esta intenção foi evoluindo e veio a fazer com que os referidos direitos fossem plasmados no Tratado de Lisboa.

O Tratado da União Europeia enriquece os direitos dos cidadãos europeus, sendo que, atualmente abrange os quatro mercados internos livres, nomeadamente, a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital. Repudia todos os atos de discriminação baseados na nacionalidade, género, raça, origem étnica, religião, desigualdade, idade e orientação sexual, procurando um respeito pelos direitos humanos.

Uma das formas encontradas para o controlo do deslindar de situações violadoras de direitos fundamentais foi através da apresentação de relatórios. Estes relatórios versam sobre os direitos humanos, e apresentam uma panorâmica das atividades ligadas aos direitos humanos realizados na Europa relativamente a países terceiros, bem como a ações levadas a cabo a nível multilateral. Foca principalmente as relações externas e a situação dentro das fronteiras da União. A tónica foi colocada em Israel e no Egipto, na região Euromed dez anos após a Declaração de Barcelona, na situação no sudeste asiático, no Nepal, nos assassinatos de mulheres no México e na Guatemala, nas orientações da União Europeia sobre a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, na Etiópia um ano após as eleições, bem como no diálogo sobre direitos humanos entre a Europa e países terceiros.



O Parlamento Europeu atribuiu o prémio anual dos direitos humanos - prémio Sakharov pela Liberdade de Pensamento- conjuntamente às Damas de Blanco, em reconhecimento da sua ação em prol dos prisioneiros políticos em Cuba, à advogada Hauwa Ibrahim, em reconhecimento do seu trabalho em defesa de mulheres e crianças acusadas ao abrigo da Sharia na Nigéria, e à organização Repórteres sem Fronteiras, em reconhecimento do seu combate a favor da liberdade de imprensa em todo o mundo, em Dezembro de 2005,

No ordenamento jurídico europeu, existe um conjunto de normas, cuja base assenta obrigatoriamente nos princípios dos direitos fundamentais, e visa formas de combate eficaz aos vários tipos de criminalidade. O ordenamento jurídico europeu é responsável pela manutenção do equilíbrio de uma sociedade europeia democrática. Contudo, tem havido falhas a esta promessa. Pode até nem ser responsável por todas as consequências provocadas, que até em certa medida se verifica um estado de calamidade nos vários estados da Europa. Mas, pode ser considerado corresponsável pela falta de novas políticas mais seguras na prevenção da criminalidade generalizada.

## **2.6. Síntese capitular**

A segurança, como direito fundamental, da garantia de todos os outros direitos, não pode ser interpretada e exigida de forma absoluta e autoritária, porque poderia cair-se num Estado de Polícia.

Realça-se que a União Europeia através dos seus organismos promove a proteção dos direitos dos cidadãos europeus. Para tal a sua primazia de ação tem como base a proteção dos direitos fundamentais, bem como proporcionar uma área europeia de liberdade, segurança e justiça. Logicamente ambos estão intrinsecamente interligados, pois não se pode falar de liberdade, segurança e justiça sem que haja uma proteção efetiva dos direitos fundamentais. Consequentemente poder-se-á afirmar que é impossível haver liberdade para um cidadão, se existir um desrespeito pelo direito à segurança.

### **PARTE III**

## **MODELOS DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL**

## **CAPÍTULO I – EXPETATIVAS DE UM SISTEMA UNIFICADO EM PORTUGAL**

### **1.1. Perspetiva política em matéria de segurança**

Perante a evolução da criminalidade por todo o mundo, e inevitavelmente na Europa, tornou-se imperioso lançar novas estratégias políticas ao nível da segurança, mais adequadas e vigorosas. Após a reforma do funcionamento da União Europeia com a introdução do Tratado de Lisboa, e após terem decorridos cinco anos da sua entrada em vigor, ainda se continua a verificar a falta do seu cumprimento pelos Estados-Membros. Tal dificuldade no seu cumprimento decorre pela dificuldade de adaptação e reajustamentos das instituições, e pelo que permanece ainda a necessidade de renovação de vários sectores no âmbito do seu funcionamento. Este ensejo de reajustamento prende-se precisamente com um dos grandes problemas, o da prevenção do crime, que apenas se consegue com o cumprimento das políticas definidas no Tratado.

Por tudo o que já foi dito, sem um respeito pelo Tratado de Lisboa, que se traduz pelo cumprimento das normas constantes nas alterações ao Tratado da União Europeia, e na introdução do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, conjugados com a força vinculativa da Carta dos Direitos Fundamentais, com grande resistência se conseguirá alcançar resultados profícuos na prevenção necessária da criminalidade. A pertinência da curiosidade prende-se agora em saber se Portugal cumpre na íntegra e respeita o postulado nos Tratados Europeus. Para o estudo em causa apenas nos cingimos à área da segurança e chegou-se à conclusão que existem lacunas e insuficiências no seu cumprimento.

Portugal é um dos países que notoriamente emerge com negatividade no respeito pelo estipulado nos Tratados da União. O resultado vinculado às políticas de segurança replica negativamente na atuação da prevenção do crime. É premente introduzir-se novas abordagens para uma renovação das políticas internas ao nível da segurança.

Os programas políticos têm sido alterados e propostos conforme a conjuntura política, social e económica do momento. Ao longo dos tempos têm-se socorrido de vários estudos e análises através de entidades externas, para avaliação das medidas concretizadas pelo Governo. No caso que se apraz analisar, que recai sobre a estrutura da administração interna vários foram já os estudos realizados. Um dos quais se destaca através de estudos elaborados pela Accenture (2006) onde se verificou uma necessidade de racionalização de estruturas da GNR e da PSP. Procurou-se provar que, obtendo ganhos de eficiência interna nas duas organizações teria um impacto no reforço da eficácia das Forças de Segurança. Procurou-se identificar oportunidades de reformulação que permitissem maximizar a canalização de recursos para a área operacional.

Ainda neste âmbito foi elaborado um relatório sobre toda a organização do sistema de segurança interna praticado em Portugal. A base do projeto foi o tratar de uma análise profunda para chegar a algumas conclusões reais de como se encontra o estado atual do sistema de segurança interna. Pretende-se pesquisar de forma enquadrada com os novos conceitos sobre segurança e toda a sua envolvente quais os problemas e eventuais disfunções do sistema de segurança interna nacional. Após o pertinente estudo e análise avançou-se para proposta de reforma dos sistemas de segurança interna, contudo, apesar de algumas mudanças urgentes, muito há ainda para trabalhar e debater de forma a melhorar o sistema.

Pegando nesta perspetiva e colhendo a opinião vertida nos referidos, em conjugação da realização da análise da conjuntura atual, vertida no presente estudo, corrobora-se com a conclusão final da existência de falhas no sistema de segurança interna, e por isso mesmo deveria haver uma reforma do sistema de segurança interna. Em traços gerais, porque importa destacar os problemas existentes no sistema de segurança interna, seguidamente elencam-se as principais falhas consideradas como a base para os restantes problemas que resultam da sua interdependência direta. As falhas apontadas apresentam fragilidades no sistema de segurança interna que podem incorrer na dificuldade que existe na concretização da sua política de segurança. Pretende-se posteriormente apresentar propostas de melhorias no intuito de contribuir para uma reflexão crítica e construtiva das falha e fragilidades

apresentadas, cingindo-se apenas à particularização das forças e serviços de segurança. Da abordagem efetuada detetou-se deste modo, as seguintes falhas e fragilidades gerais no sistema de segurança interna, nomeadamente:

## **1. Défice coordenação intragovernamental**

As forças e serviços de segurança nacionais exercem um poder competitivo para a obtenção de melhores resultados o que limita o grau de eficácia de atuação que deve existir entre as várias entidades policiais (MACHADO 2004, 219).

Esta competição devia ser controlada pelos responsáveis no âmbito da segurança interna para evitar que tal possa vir acontecer mas pelo que se tem assistido essa tem sido uma dificuldade acrescida pelo Ministério da Administração Interna. Ora através da lei de segurança interna está previsto um responsável pela coordenação de todos os intervenientes na segurança interna, e tal poder foi concentrado no Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o qual tem competência de coordenação, direção, controlo e comando operacional, como previsto no artigo 15.º (LSI, 2008). A sua atuação é ampla e abarca diversas áreas da segurança interna, o que torna difícil a sua tarefa. Desde logo pela extensibilidade do artigo 16.º, denota-se uma obrigação de procedimentos perante os vários organismos que concorrem para a segurança interna nacional. À partida, e de uma forma abrangente salienta-se, o seguinte:

“No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança” (LSI, 2008).

Neste sentido no n.º 2, se especifica em que moldes esta coordenação deverá ser realizada. Contudo a sua coordenação é mais abrangente e por isso prevista no n.º 3, competindo-lhe ainda:

- “a) Garantir a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade;
- b) Garantir a articulação entre as forças e os serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro;
- c) Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia;
- d) Garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises;
- e) Garantir a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência;
- f) Articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança;
- g) Estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada” (LSI, 2008).

Desta forma se pode entender que a área da sua intervenção se estende de forma ampla aos Serviços Prisionais; Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; ao Sistema de Informações da República Portuguesa; Serviços de Emergência Médica; Segurança Rodoviária e Transporte; Segurança Ambiental; proteção civil; polícias municipais e empresas de segurança privada. Muito dificilmente se consegue coordenar concentrando tantas responsabilidades de coordenação e cooperação num só organismo público.

Após este decurso generalizado pelo sistema de segurança interna facilmente se compreende que é muito difícil a conjugação de uma panóplia de organismos com dependência direta do Estado. Esta é a grande dificuldade do estabelecimento de políticas do Ministério de Segurança Interna, pois é o órgão estatal que compreende e promove toda esta dinâmica. O Ministério da Administração Interna é assim “o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral” (MAI, 2011). A mecânica do Estado é assim muito burocratizada e complexa e dificilmente se cumpre na íntegra com o programa legislativo ao qual se propuserem fazer cumprir as políticas previstas.

Quer-se neste sentido realçar que os problemas vão para além de uma simples falha de coordenação entre forças e serviços de segurança. O problema é ainda mais abrangente porque trespasa por entre os vários organismos que emergem para a concretização dos princípios de segurança interna. O sistema de segurança interna deveria sofrer uma reforma na íntegra e não apenas em alguns setores, como aqui vai ser particularizado, como sugerido no Estudo do IPRI (2006).

## **2. Múltipla Tutela Ministerial**

Se ao nível da cadeia decisória, Portugal já tem um comando muito burocratizado inviabilizando qualquer tipo de resposta rápida de ação, basta pensar nas várias forças e serviços de segurança dependentes de entidades diferentes muito mais inviabilizando corretas decisões estratégicas no combate do crime. Múltiplos atores (alguns exteriores ao sistema de segurança interna), dificultam a geração de sinergias entre eles, nomeadamente ao nível do financiamento e da partilha de recursos.



### **3. Insuficiente Cooperação policial**

A existência de cooperação e coordenação das forças e serviços de segurança constitui-se como um dos princípios consagrados na política de segurança, e isso mesmo se refere no n.º 1, do artigo 6.º, da LSI “As forças e os serviços de segurança exercem a sua atividade de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e no âmbito do respetivo enquadramento orgânico” (LSI, 2008).

A estratégia encontrada nos últimos anos passa pela cooperação, quer ao nível policial, quer ao nível judicial. Mas hoje pretende-se saber até que ponto essa cooperação está a ser bem aplicada em toda a sua extensão, saber quais são os verdadeiros resultados da sua aplicação, e se consegue compensar com estratégias sagazes o colmatar das falhas da segurança.

O recurso à mútua cooperação consubstancia-se numa das formas já há muito partilhada pelas sociedades primitivas, identificando-se num modo com maior eficácia na concretização de políticas de segurança. A cooperação passará pelo diálogo e partilha de ideias, conseguindo-se mais facilmente encontrar formas de prevenção e combate ao crime generalizado. Os fenómenos existentes no seio da cooperação policial em termos da União Europeia têm repercussões na segurança interna europeia e a sua influência na segurança interna nacional. Espera-se assim, contribuir de forma positiva para o estabelecimento de novas políticas de segurança com carácter de maior eficácia e eficiência, na proteção de direitos fundamentais.

Por este motivo as ações que se podem desenvolver ao nível da União Europeia prendem-se pela existência de uma maior coordenação ao nível da cooperação, sem esquecer os Direitos Europeus e os Direitos Fundamentais. A cooperação deve também contar com a presença da interação entre forças policiais e as forças armadas.

Com o evoluir da inserção de Portugal na Europa os sistemas de segurança interna foram sofrendo sucessivas alterações. Houve, cada vez mais, a necessidade de uma cooperação com a Europa para que se comesasse a ter resultados mais eficazes em matéria da segurança. A cooperação policial pode ser entendida como uma forma de obter um maior grau de segurança para os Países.

Quando Portugal adere à comunidade europeia, a sua intenção é fazer com se traga o maior número de vantagens pelo facto de se estar inserido na união. Esta realidade, apesar de apregoar nos diversos diplomas que fazem parte da união não se pode tecer como verdades estanques e promissoras. Esta é uma verdade que pode ser comprovada com a realidade que podemos assistir diariamente perante o tormento de um clima de insegurança.

Os últimos acontecimentos transmitiram ao mundo um clima de insegurança não apenas fantasioso mas real. Problemas como o terrorismo fizeram pensar os países nos diplomas de outrora e daí se por em causa a sua atualidade. A sua grande preocupação prende-se para além da integração da união, a integridade de cada Estado-Membro. Sendo certo que esta união poderá ficar fragilizada com certos elementos causados pelas várias redes não só europeias mas internacionais, é necessário por cobro a esta problemática.

Quer-se cada vez mais uma sociedade mais promissora, com um futuro sólido e com uma posição estratégica mais eficaz. É por isso necessário levar em linha de conta várias missivas orientadoras com as quais o problema se deverá debater diariamente. Seria uma visão muito mais estratégica refletir sobre os problemas quando eles existem mesmo que os perigos não sejam eminentes.

Contudo, existe algumas falhas em Portugal em matéria da cooperação, que é necessário colmatá-las com urgência. Desde logo, a falta de coordenação entre as várias forças e serviços de segurança que existem em Portugal. As várias entidades policiais ainda exercem o culto pela competição e da obtenção de melhores resultados, ficando muito ofendidos se a outra entidade policial contrária invade a área de atuação do outro. Obviamente, tal poderá implicitamente fragilizar o grau de eficácia da cooperação que deve de existir entre as várias entidades policiais. Por exemplo no seio das equipas de investigação conjuntas: associado às disparidades encontradas nos ordenamentos jurídicos europeus comparativamente aos ordenamentos legais dos países europeus, resultando em formas de atuação distintas.

Portugal não se negou à evidência de uma participação obrigatória inerente da sua condição de Estado-Membro, tendo tido a preocupação de encontrar formas de combate à insegurança, que se faz sentir um pouco por todo o mundo. A existência de uma cooperação policial é fundamental e necessária para antecipação do ato criminoso. Esta cooperação terá de forçosamente existir quer ao nível interno e europeu, quer mesmo ao nível internacional. Ao efetuar uma análise crítica da atualidade da cooperação policial chega-se à conclusão que é urgente a perceção desta realidade, para se conseguir um combate mais eficaz do crime.

#### **4. Carências na partilha de informações**

Os sistemas tecnológicos de partilha de informação são insuficientes, e há uma clara falta de punição para o caso de incumprimento da partilha de informações. O problema depreende-se ainda, com a limitação no cruzamento de dados entre os factos relacionados com o pré-ato e pós-ato criminoso.

Por exemplo, no âmbito da partilha de informações, a Lei de Segurança Interna vem previsto claramente que as forças e serviços de segurança têm de cooperar na partilha de informações “as forças e os serviços de segurança cooperam entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado”. (art.º 6: 2008). Mas esta ideia vem ainda reforçada no normativo europeu: “Compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram”. (Tratado de Lisboa, art.23:2008)

A falta de uma base de dados comum provoca um dispersar de informações em vários sectores, a qual sem se entrecruzando dificilmente chega a informações plausíveis e mais próximas da realidade. Muitas já foram as evoluções no que concerne à existência de uma base de dados informatizada, mas esta base de dados já está desajustada às exigências da atualidade. Apesar dos progressos terá de haver uma

melhor coordenação, de forma a melhor fluir a informação em bases de fácil acesso a todos os organismos que necessitem de procurar dados.

A rede de informações integrada no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), não presta uma verdadeira cooperação entre as forças e serviços de segurança, e isso vai ter influência na obtenção, recolha e cruzamento de dados. Esta falha de partilha de informações tem consequências ao nível ministerial, pois é muito difícil de se fazer uma boa decisão política se falta o conhecimento real e preciso sobre determinado assunto.

## **5. Deficiências no controlo das fronteiras externas**

As novas tecnologias de controlo externo têm falhas e incompatibilidades nos novos sistemas de segurança. Há ainda o problema da cooperação nas equipas de investigação conjuntas, que em alguns países nem sequer existem; deficiências no controlo das fronteiras externas, pois permitem uma intromissão sem oferecer grande resistência a um qualquer criminoso; disparidades no ordenamento jurídico nos vários Estados-Membros, resultando em formas de atuação distintas.

## **7. Incumprimento Jurídico Europeu**

Concretização tardia de compromissos decorrentes dos instrumentos jurídicos da União Europeia. A fragilidade encontrada no compromisso tardio para o cumprimento do imposto pela União Europeia torna-se numa falha grave para o sistema de segurança nacional. Estas falhas têm de ser colmatadas com brevidade, pois o normativo europeu é bem claro em relação à definição da estratégia de segurança e a forma como os países devem agir para a sua correta concretização.

A recente preocupação prende-se, também, com a perceção por parte das entidades estrangeiras da vasta desorganização instalada entre os serviços e forças policiais que apenas se deveriam preocupar com o cumprir do legado da segurança. Forçosamente poderá provocar uma fragilidade nas negociações externas, pois este é um problema que já perdura há alguns anos e é do conhecimento geral no seio da União Europeia. Um dos problemas bem visíveis depreende-se da dispersão nos

objetivos provindos das reuniões do grupo de cooperação policial, ao nível europeu. As questões prendem-se, por vezes, com pormenores que demoram tempo a ser resolvidos, sendo que na prática não têm uma aplicabilidade eficaz e coerente nos objetivos que deverão ser debatidos neste grupo de cooperação policial. Estas reuniões prendem-se mais com questões técnicas, do que traçar linhas orientadoras de aplicação a curto espaço de tempo, tendo em vista o sucesso da cooperação.

A concretização tardia de compromissos decorrentes dos instrumentos jurídicos da União Europeia é um problema que perdurará, pois da forma como o sistema de segurança interna está organizado, muito dificilmente se poderá modernizar, ao ponto de dar as respostas exigíveis pelo quadro normativo europeu. Quer-se com isto dizer que não pode existir dificuldades na compreensão do previsto na legislação europeia, nem muito menos faltar com o seu cumprimento. Logicamente que a hipótese mais plausível prende-se com a confusão originada pela complexidade da burocracia portuguesa e das várias instituições policiais que existem.

Os procedimentos de decisão intergovernamentais são morosos e complexos. Contudo, espera-se uma grande melhoria aquando da concretização das normas regulamentares previstas no Tratado de Lisboa.

Existem falhas noutros contextos ficando apenas enumerados os mais pertinentes. Todas estas falhas dão origem a dificuldades no estabelecimento de procedimentos conjuntos. Por vezes, atribui-se à carência de dotação financeira nos projetos e ações a desenvolver no âmbito do normativo europeu, ficando inviabilizado muitos dos projetos com efeitos vantajosos para o alcance dos objetivos pretendidos na prevenção criminal. Apesar das limitações financeiras, que se sabe à partida ser um motor de arranque para o estabelecimento de grandes estratégias através de novas tecnologias deverão ser sempre procuradas soluções alternativas.

Diferenças no tamanho e capacidade entre as forças tornam difícil responder à austeridade e às ameaças locais, regionais e nacionais. A cooperação e coordenação podem mitigar o problema, mas não resolvê-lo. A vontade política dos governantes, a própria polícia, e a evolução do crime são necessárias para a reforma das forças e serviços de segurança, pois só assim se consegue enfrentar as ameaças futuras. O serviço de polícia deverá estar preparado para identificar e integrar o melhor modelo

para o policiamento a adotar para melhor beneficiar e proteger os cidadãos. Mas o melhor modelo de policiamento poderá estar confinado e limitado ao tipo de estrutura policial nacional, complexa e deficitária.

## **1.2. Projeto de unificação do sistema de segurança interna**

Percorreu-se ao longo da investigação por vários períodos históricos e, por todos os autores nacionais e estrangeiros percebe-se que os portugueses são um povo com características únicas e tal traduz-se na sua razão de existir como aventureiros e lutadores, mesmo perante as adversidades de uma política nacional a degradar-se, por más decisões políticas e por motivos que tangem a razão obscura da criminalidade contemporânea. A criminalidade de hoje é uma criminalidade do chamado “colarinho branco”, pois é dirigida por cidadãos mais cultos e endinheirados, mas ainda assim tudo fazem para conseguir chegar ao topo dos mais ricos. Esta mentalidade começou a surgir nas sociedades média, aquando do surgimento da classe média, pois o capitalista entendia que o dinheiro ganho por si lhe pertencia e a noção de partilha pelos mais desfavorecidos não existia na época.

Nas sociedades atuais o poder do dinheiro foi crescendo cada vez mais, e associados ao lucro fácil, uma rede paralela de criminalidade organizada e internacional foi surgindo e crescendo, e bem se pode dizer incontrolavelmente. Há autores que preferem apontar a existência destes crimes para que se consiga manter o equilíbrio entre os sistemas políticos do mundo. Parece ser mais um racionalismo utópico e negativo que incorre a par de uma corrupção crescente, para de uma forma negligente, transformar os ricos em cada vez mais ricos, mesmo que isso implique o empobrecimento daqueles que estão à sua volta.

A criminalidade move gerações e faz mudar a perceção das pessoas só de pensar que um dia poderão ser eles próprios as vítimas dessa onda de vitimação, quer se fale no contexto nacional, quer se fale na malha das relações internacionais. A provocação de uma sensação errada de insegurança é rececionada através dos nossos órgãos de comunicação social, quer seja em programas de entretenimento altamente motivacionais gerando público através de um sensacionalismo negativo, quer através das imagens chocantes para provocar a dor e o pânico de um pensamento mais chegado à realidade do crime. As próprias instituições público-privadas querem chegar até ao cliente do Estado, ou seja, até ao cidadão comum usando o seu

sentimentalismo e piedade e procura de entreajuda para com o próximo. As associações religiosas quase que coagem o cidadão a socorrer-se delas como última solução para o mal de todos os seus problemas. É difícil sentir o bem público protegido, num clima de instabilidade e insegurança real percecionada por todos, mesmo que assim seja um pouco por todo o mundo democrático. Neste sentido o poder político tem de agir e ditar novas regras para a institucionalização da segurança mais premente e eficaz.

Através de uma observação das polícias portuguesas consegue-se perspetivar que um sistema de matriz organizativa e estruturalmente diferente acolhia na opinião pública geral uma melhor aceitação da realidade policial. Portugal tem de evoluir e a sua política interna tem de acolher novas formas de pensar e agir perante diversas áreas, e bem como ao se refletir nas falhas anteriormente apresentadas. À partida já se sabe que a dimensão geográfica do país é pequena e por vezes, surgem dúvidas nos mais estudiosos perante a régia perceção da qualidade baixa de decisões que ultimamente têm aparecido em termos dinâmicos, tendo em vista sempre e unicamente o progresso.

A nova visão sobre a polícia terá com toda a certeza um acolhimento de apreensão inicial que facilmente se dissipa por se perceber da utilidade e fim último da concretização de direitos e garantias individuais. A nova polícia não se pode compaginar por princípios corruptivos que possam originar o desequilíbrio de sociedades democráticas. Pode-se ainda considerar que a polícia tem como fim último o encontrar de soluções emergentes para um controlo da criminalidade e decrescimento do sentimento de insegurança. É chegado o momento de ser feita a pergunta: como seria uma sociedade sem a existência de crimes? A resposta seria um tanto ou quanto difícil de responder, mas à partida seria fácil de perceber que estaríamos perante uma sociedade perfeita porque sem crime não há necessidade de praticar o ato delituoso, o que poderia daqui surgir algumas conclusões: as condições de vida seriam boas para todo o cidadão; todos teriam boas condições de vida; todos sentiriam os direitos fundamentais concretizados na prática; a luta das classes sociais mais elevadas deixa de existir; a luta pelo poder passa a ser equilibrada; deixa de haver



o conceito de vítimas e de vitimação e as políticas criminais deixam de ter sentido. A polícia deixaria, deste modo, de ser necessária.

Pegando neste pressuposto de sociedades, que sem polícia, seria utópico, pois mesmo sem a existência de instituições policiais, em sociedades primárias, o homem sempre lutou entre os seus pares, pois a lei da vida é incontornável, como é a lei da selva. Esta pirâmide da vida foi idealizada e concretizada por uma teoria conhecida por Maslow. As necessidades básicas têm sempre de existir na base da pirâmide, pois sem estas seria impossível a vida humana; e no topo a tradução da realização pessoal como ser humano. O topo da pirâmide faz gerar a condição *sinen qua non*, as necessidades básicas deixam de ter sentido. Procura-se a realização e a satisfação pessoal de ser humano, pois como afirma Aristóteles o Homem é um “animal racional”, por isso as suas atitudes e ações preconizam aquilo que pensa. Para contrabalançar esta noção básica sobre o homem, pode-se afirmar que o homem, por vezes é considerado como um “animal irracional”, e daqui surgem todos os problemas que atualmente se entrecruzam no espaço e no tempo e produzem uma substância mais complexa e multifacetada.

Enfim, perante esta diáspora de pensamento facilmente se percebe que o mundo está em constante mudança, e as sociedades evoluem, o pensamento se transforma e a nova ordem social tem de ser estabelecida. É impensável mudar o mundo de um dia para o outro, mas é possível em pequenas particularidades que afeta o ser humano na sua liberdade pessoal, definir novas atitudes e transformar comportamentos em regras através da imposição de segurança. A segurança é um bem essencial, tal como foi considerado no segundo patamar da pirâmide de Maslow, e por isso mesmo se constituiu, no presente estudo, como objetivo a dissecar na sua gênese, evolução e percepção da sua atual materialização.

A imposição de segurança consegue-se através da redefinição de novas políticas públicas de segurança, pois são estas que irão coagir a atitude diária e transformar a ação em norma, o comportamento em equilíbrio, a organização em democracia. Perante a percepção generalizada de que algo tem de ser alterado e sustentado é altura de agir, e expor novas ideias, reunidas na teoria, para que um dia possam ser aplicadas na prática.

É chegado o momento de confrontar a realidade portuguesa em matéria de segurança e sugerir a concretização de novas e diferentes políticas de segurança. Ao longo desse trabalho foram sendo percorridos vários temas e levantadas algumas questões perante as falhas apresentadas no sistema de segurança interna, vertido em algumas divagações e considerações em redor da problemática da insegurança. A questão por vezes se debate em saber qual a melhor decisão a ser tomada e qual o impacto no equilíbrio de uma sociedade em crise. Por isso, de forma objetiva e sistematizada partiu-se de uma proposta de solução para o problema da insegurança que iria mudar toda a estrutura do sistema de segurança interna em Portugal. Sim, há que sugerir uma ideia para resolver o problema, em seguida debatê-lo e tornar visível e evidente o seu impacto na sociedade portuguesa, nunca esquecendo o seu desencadeamento no processo relacional com a Europa.

A questão de partida que se quer aprofundar é a seguinte: perante tudo aquilo que foi analisado anteriormente, será que um sistema unificado das polícias portuguesas seria a solução para o problema da insegurança e dos problemas que lhe estão associados? É a unificação das polícias, tal como foi implementado em países europeus, a solução para um melhor equilíbrio do sistema de segurança nacional?

Então aquilo que se pretende é saber se seria possível tal realidade em Portugal, qual seria o impacto no sistema de segurança interna, e se iria contribuir para o aumento do sentimento de insegurança, ou seja, qual o impacto nos índices da criminalidade e se tal seria suficiente para resolver os problemas relacionados com as instituições policiais. Inicialmente terá que se definir um plano para reunião das polícias nacionais, como se iria processar, em seguida como iria ficar organizado estruturalmente, e por ultimo qual o seu impacto no sistema de segurança interna.

Para se tornar numa visão mais perceptível irá dividir-se o assunto por várias questões e esquematiza-lo de forma a ser melhor compreendida esta nova visão sobre o sistema de segurança interna. Para tal vai-se começar por perceber como se imperava esta unificação.

## **Apresentação da nova estrutura unificada**

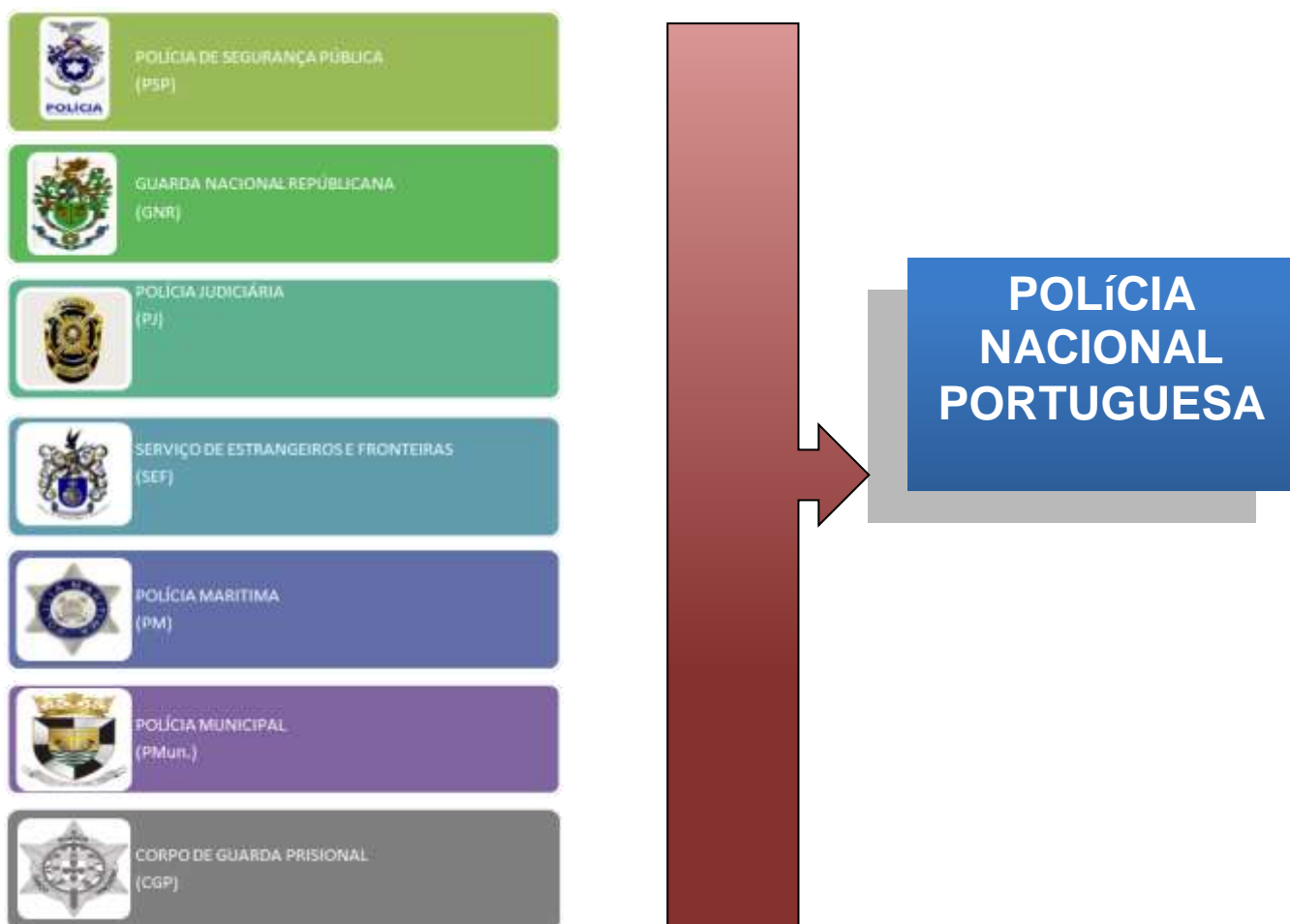
A apresentação do processo de unificação é influenciada pela experiência prática através da oportunidade em trabalhar numa instituição policial; através do estudo efetuado decorrente da análise dos vários projetos apresentados na Europa; e o momento de crise nacional, transversal a vários setores. Perante esta breve explicação, o que de alguma forma condiciona e influencia a forma de apresentar o novo modelo policial, sugere-se o seguinte:

### ***1. Unificação das Forças e Serviços de Segurança***

A existência de uma só polícia para todo o território nacional, ou seja, a integração numa só unidade de todas as forças e serviços de segurança. Passaria assim a existir apenas uma unidade policial para todo o território nacional. À semelhança dos países onde os sistemas são integrados poderia se designar por: “Polícia Nacional Portuguesa”. A Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Polícia Marítima (PM), a Polícia Municipal (PM), o Corpo de Guarda Prisional (CGP) seriam unificadas e passariam a ter uma única tutela.

A tutela passaria a concentrar-se apenas no Ministério da Administração Interna que nomearia um só diretor para a polícia nacional, administrando de forma sectorial todas as anteriores estruturas policiais. Um outro ponto complicado é a dupla tutela ministerial, a qual levanta algumas polémicas governativas, já que o estabelecimento de políticas divergem consoante o âmbito de aplicação das funções atribuir em cada situação em concreto. Apesar de os Corpos da Guarda Prisional pertencerem à tutela do Ministério da Justiça na sua regulamentação como já foi referido, vai se socorrer da regulamentação da PSP.

Para melhor se visualizar demonstra-se na seguinte figura a estrutura unificada:



Fonte: Autor

## ***2. A integração dos organismos de segurança na estrutura unificada dos serviços e forças de segurança***

Os vários organismos de segurança que fazem parte do sistema de segurança interna deixariam de ter múltiplas tutelas de coordenação e direção. Seriam acoplados apenas num só organismo nacional de segurança que trataria de todas as matérias transversais no âmbito da segurança interna. O Sistema da Autoridade Aeronáutica (SAM); o Sistema da Autoridade Marítima Nacional; o Sistema de Informações e Segurança (SIS); a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) seria agregada sob apenas uma direção. Por seu turno a figura dos Guardas-Noturnos (GN), torna-se

despropositada até porque no seu modo de atuarem utilizam um poder discricionário que lhes é conferido por lei, o que poderá desvirtuar sobremaneira o domínio da sua ação. Deveriam assim deixar de ser constituídos.

As funções desempenhadas pelos guardas-noturnos seriam tratadas à semelhança daquilo que se faz com a segurança privada. A segurança privada não pode ser aqui incluída porque atuam num sector de domínio privado, cuja regulamentação insere-se num domínio próprio. Contudo, a sua atuação obviamente que deveria continuar a ser realizada pela unidade de polícia nacional, como aliás o controlo está a ser realizado atualmente pela PSP.

O Ministério da Administração Interna passaria assim apenas a estar dividido na Polícia Nacional Portuguesa e num só organismo de segurança que tutelava e acoplava todos os restantes. Numa perspetiva simplificada passaria a estar organicamente estruturado da seguinte forma:



Fonte: Autor

### 1.3. Visão economicista da unificação

A globalização provocou uma grande viragem no tempo e no espaço nos seus díspares parceiros. Um aflorar e trocas de experiências trouxeram aos vários Estados na senda internacional um intercâmbio díspar em vários domínios. O resultado de troca de vivências provocou uma cega visão de uma realidade muito promissora. Ao estabelecer um termo de comparação com a época do iluminismo, chega-se à conclusão que provocou o descobrir de novas amplitudes visionárias, mas com isso acarretou outro tipo de problemas inerentes a essa condição.

A abertura das economias e das fronteiras surge com o crescimento das trocas comerciais e dos movimentos de capitais, da livre circulação dos homens e das ideias, da divulgação da informação, dos conhecimentos e das técnicas, contribuindo para o fenómeno da globalização. Esta poderá proporcionar várias oportunidades, mas permanece um dos maiores desafios para a Europa.

Quando se fala em *governance* termo em francês que significa governança, surge no século XV, significava o “ato de governar”. Na evolução das relações entre Estados este conceito foi-se desenvolvendo e hoje, a ideia da boa governança, quer seja ao nível político, quer corporativo, tornou-se um objetivo comum, mas também um critério de análise e avaliação da forma como se estão a desenvolver os regulamentos europeus. Poderá ainda falar-se numa denominação sinónima, quando se usa o termo governação, e este é utilizado em semelhança ao significado do ato de governar.

O conceito de soberania, como sendo aplicado a um Estado independente, já não pode ser visto da mesma forma. O fenómeno da globalização trará um enorme vazio no que respeita a *governance*, pois há uma evidente falta nas respostas que deveriam ser dadas ao nível nacional. Por exemplo não se pode dar uma resposta aos problemas de dimensão global, como por exemplo o terrorismo internacional. Esta é uma problemática que se traduz nas pressões infra e supraestaduais sobre o Estado nas suas relações internacionais quando está perante uma considerada governação global.

Através de uma governação multilateral, pela adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável, com vista a conciliar os objetivos de crescimento económico, coesão social e proteção do ambiente, entre outros sectores, poderá potenciar as vantagens de um mundo globalizado.

Portugal está a tentar tirar vantagens deste fenómeno, havendo um novo desafio nas políticas de comércio internacional, procurando expandir as suas ofertas de mercado através de novos e dinâmicos atores, nomeadamente o Brasil, a Rússia, a Índia e a China. No entanto, a evolução em todas as épocas para além de um carácter revolucionário e evolutivo, acarreta um lado obscuro com consequências nefastas. A abertura dos vários Estados Europeus ao mundo permite uma abordagem promissora quer se esteja a falar em aspetos positivos, como em aspetos negativos. O crime nacional passou a ser com mais evidência um instrumento transnacional e internacional, não só pela facilidade em se propagar no espaço físico como ainda pela sua diversidade e complexidade na substância. A partir da eliminação das fronteiras abre as portas a todos os campos atingindo-se uma dimensão avançada sem retorno na ciência criminal. Hoje, o terrorismo trouxe uma nova forma de repensar a criminalidade e a globalização do crime provocou nos vários estados uma obrigação de repensar toda uma política de segurança interna. O exemplo da luta contra a droga está no âmbito da cooperação internacional, sendo por derivanda numa nova abordagem perante a prevenção do crime. Os Estados são, assim, obrigados a criar novas formas de combate ao crime e a sua consequente repressão e prevenção.

Com a nova *governance* que existe na Europa caminha-se para uma segurança cooperativa com muito mais efetividade no combate à criminalidade. Esta faz parte de inúmeros instrumentos de cooperação e ajuda ao desenvolvimento. É um fator essencial para que haja uma boa relação entre países e a continuação da cooperação. O perigo imediato deste problema social é o desmoronar de toda uma sociedade que lutou pelos seus direitos democráticos, pois agora vê-se obrigada a fazer determinadas restrições, caminhando a passos largos para o caminho da pobreza. Não é difícil chegar-se a esta conclusão se verificarmos as bases de dados das associações portuguesas de ajuda comunitária que vão registando cada vez maior número de pessoas que precisam de ajuda.

Para além de ser encarado como uma abordagem negativa para os Estados, em termos de falta de governação acarreta o perigo da permeabilidade dos Estados para as questões da criminalidade grave, como é exemplo o terrorismo.

Portugal está a passar por um período de crise social e económica que pode causar a mudança e evolução da sociedade. Manifestamente, quando estamos perante uma crise económica implica diretamente com o normal funcionamento da sociedade em geral, despoletando, assim, uma crise social. Esta evolução nem sempre se pode considerar galopante e extremamente previsível. A crise é frequentemente associada a uma fase negativa e com consequências, por vezes, irreversíveis, para uma ordem social normal. Por vezes, o grau de imprevisibilidade pode causar problemas a vários níveis, e até mesmo violar direitos fundamentais do cidadão.

O fator surpresa provocado por uma crise económica pode ser pernicioso e negativo, no normal equilíbrio de uma sociedade democrática. A antecipação e previsão de vários cenários possíveis para a crise económica contribuem para a sua prevenção. Apenas através da análise histórica; da comparação com outros países, ou mediante uma avaliação política com participação de vários atores, se conseguem perspetivar fragilidades. Esta análise global e profícua, só se consegue através das ciências sociais, permitindo uma prevenção e previsibilidade da crise económica e social, visando a proteção dos cidadãos.

O domínio da insegurança só se consegue acolher num estado onde a crise democrática começa a insurgir-se, onde o princípio da unidade nacional começa a diluir-se com facilidade perante a ligação a uma agitação de crise societária. Por ventura será tempo de se pensar em que moldes a estrutura estadual terá capacidades para manter a sociedade portuguesa num equilíbrio quase desmontável das instituições democráticas perante um aumento de criminalidade premente e real. A agitação social começa a imperar sobre as manifestações de solidariedade para com o próximo e em tudo se procura um bem estar-geral, em detrimento, às vezes, do seu próprio bem pessoal. A entreaajuda denota a característica de um povo diferente dos demais e isso mesmo o prova aquando das invasões, da passagem para um época expansionista, a saída de um colonismo exacerbado, para uma época de crise económica, que se refuta na dúvida da estabilidade democrática. Algo terá de ser



pensado e traduzido a escrito pois, só desta forma as várias visões sobre um determinado problema é sancionado, revisto e criticado a par de uma procura de soluções para os vários problemas existentes nos diferenciados setores.

Portugal, quando aceitou a moeda única ficou sujeito a alguns problemas que desde logo, seriam de todo previsíveis por parte de alguns economistas. Com a existência da moeda única num país pequeno com fracas capacidades económicas e industriais geram-se dívidas externas muito avultadas, acabando por se perder a confiança nos mercados internacionais e terminando por haver um desinvestimento dos bancos estrangeiros no país. Ao perderem esta credibilidade externa os bancos nacionais entram em crise e são obrigados a cortar a cedência de créditos à atividade económica interna. Daqui surgem consequências inevitáveis para o equilíbrio económico do país, culminando em maior taxa de desemprego e endividamento gradual das famílias.

O comércio nacional começou-se a voltar mais para o produto e para o mercado interno, pois externamente tornava-se muito difícil escoar o produto interno, e nesse sentido João Amaral afirma que “Progressivamente, a adoção do euro levou a que as empresas portuguesas se voltassem para o mercado interno, especializando-se na produção de bens e principalmente de serviços protegidos da concorrência externa, os chamados bens e serviços não transacionáveis” (Amaral, 2014). Com a perda do clientelismo externo, surge um período de crise no tecido industrial, pois dificilmente se consegue concorrer com países europeus muito mais desenvolvidos e industrializados que Portugal.

Com esta dificuldade de comercialização externa junta-se a crise da dívida soberana, ou seja, Portugal já não consegue um autofinanciamento interno, e por isso mesmo é obrigado a contrair dívida externa, proveniente do empréstimo que os países europeus injetavam no tecido governativo nacional. Contudo, este empréstimo teria a contrapartida de se criar ajustes internos à economia nacional, apresentado por uma política de autoridade, que ao momento, dificilmente se vislumbra melhorias económicas. O último registo do PIB, ou seja, os valores da quantificação da atividade económica do país, sofreram uma grande quebra em 2008 e 2012, aos poucos tem vindo a recuperar registando uma relativa subida no 3.º trimestre de 2014. Por aquilo

que se verifica é que são valores inconstantes e que traduz a dificuldade que existe na recuperação da economia nacional. Assim se concorda com João Amaral quando afirma “ (...) num processo acelerado de globalização, em que a concorrência mundial se torna feroz, é ainda mais importante dispor de um instrumento que permita ao país reagir aos choques concorrenciais que vêm do exterior. (...) (Amaral, 2014).

Apesar desta fase mais negativa da economia portuguesa, no entanto, tal como definiu Schumpeter, o ciclo económico, como o próprio nome indica é cíclico, e por isso reflete as flutuações da atividade económica de um país. Pela análise económica pode-se considerar que Portugal se encontra na fase de recessão, ou seja, assiste-se a um declínio em várias áreas, particularmente, nos baixos volumes de produção, fracos investimentos, aumento dos níveis de renda, preços inflacionados, diminuição no poder de compra, aumento da taxa de desemprego, taxas de juros altas, diminuição da cotização de títulos financeiros. Neste sentido, espera-se que futuramente este ciclo se inverta e comece o período de recuperação. Contudo, tal torna-se impossível sem a colaboração dos vários atores políticos do padrão nacional. Inevitavelmente a crise económica chega a todos os ministérios, bem como o da Administração Interna. Nesta demanda todas as políticas governativas têm de envidar esforços na procura de soluções para o encurtamento da dívida económica e esse é um objetivo comum, e se constitui transversal a todo o aparelho do Estado.

Após uma breve reflexão económica apraz dizer-se que as políticas de segurança interna, são condicionadas por esta crise económica. Por isso, quando se debate sobre a temática da reforma do sistema de segurança interna tem-se como princípio base os condicionalismos económicos. As vantagens que se podem encontrar com a unificação das polícias são inúmeras, constituindo o fator económico um dos fatores preponderantes para uma real concretização do projeto apresentado. A enumeração de alguns desses pontos em particular é fundamental para se perceber a dinâmica imposta para este setor da segurança. Da análise efetuada corrobora-se com estas seguintes vantagens:

### **A. Diminuição de meios humanos**

Neste momento o enorme número de elementos policiais e não policiais acarreta grandes despesas para o aparelho do Estado. Se contabilizarmos o número real enquadrado nas várias forças e serviços de segurança chega-se à conclusão que se traduz num número desfasado da real necessidade de elementos policiais face o rácio populacional. Neste momento, se congregarmos todos os serviços e forças de segurança no referido modelo apresentado muito mais facilmente conseguiremos fazer uma redistribuição pelas necessidades reais de segurança nas várias cidades. Neste sentido podemos ter como exemplo o estudo realizado por Oliveira (2006), onde se comprova que existe um excesso de meios humanos em relação ao rácio populacional, bem como uma má distribuição dos recursos humanos em tarefas administrativas. Por isso, se houvesse uma melhor redistribuição dos efetivos haveria uma poupança efetiva em termos de custos com o pessoal afeto a todos estes serviços, principalmente no que concerne aos serviços burocráticos.

### **B. Reajustamento dos meios materiais**

A proliferação da multiplicação de meios materiais e humanos que se espalha por todos os serviços e forças de segurança é uma carga acrescida na orçamentação do Estado. A falta de interoperabilidade de equipamentos e a duplicação de meios é um dos grandes problemas relacionados com a multiplicação das forças e serviços de segurança. Com a sua unificação não era necessário haver uma dispersão tão grande de meios materiais, especificamente relacionados com o armamento e equipamento. Com uma melhor racionalização de meios, haveria uma maior rentabilidade económica, bem como, se poderia investir na requalificação dos meios materiais, procurando uma efetiva modernização. Neste sentido também se comprova de igual forma esta economia de meios através do estudo realizado pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI, 2006).

### **C. Diminuição das estruturas hierárquicas e tutelares**

Quer ao nível das estruturas das forças e serviços de segurança, quer ao nível dos vários organismos de segurança, a passagem para uma unificação traria uma maior desburocratização de procedimento e um real economato de chefias e coordenações multiplicadas entre os vários atores da segurança.

Por outro lado, ao reduzirmos as várias estruturas de segurança a uma unificação apenas seria necessário ficar dependente sob uma mesma tutela ministerial ao nível administrativo. Logicamente que em certas matérias teriam que respeitar a transversalidade das políticas de segurança impostas, e por isso mesmo depender, em termos de procedimentos de atuação, da dupla tutela ministerial. No entanto haveria uma melhor coordenação de meios e muito maior agilidade na concretização das funções impostas. Haveria uma real diminuição de gastos com a carga burocrática que caracteriza o modelo atual.

### **D. Requalificação de infraestruturas**

Após o recurso a um cálculo racionalizado de custos e benefícios, facilmente se chega à conclusão que a duplicação de estruturas policiais a proliferar por todo o território seria desnecessário. Poder-se-ia fechar estruturas mais pequenas e concentrar meios em estruturas maiores e mais organizadas. Neste sentido eliminava-se maior número de estruturas físicas de suporte, replicadas entre as várias forças e serviços de segurança, e conseqüentemente uma maior libertação de recursos para áreas operacionais<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Neste sentido também chegou-se à conclusão num estudo efetuado pela Accenture (2006).

## **1.4. Prospeção da qualidade resultante de um sistema unificado**

A visão de um sistema unificado traz só por si algumas vantagens que importa elencar, pois é sem dúvida um dos pontos fortes para que haja uma política de unificação. Nesta perspetiva com a efetivação da unificação das policiais, as grandes potencialidades encontradas na concretização deste desiderato, prendem-se com o seguinte:

### **I. Rentabilidade Económica**

A redução de custos através da otimização dos processos e da automatização operacional de um sistema unificado permite reduzir tempo de resposta às solicitações da população, a redução do tempo devido aos processos burocratizados, proporcionando, conseqüentemente, redução de custos a vários níveis. Como anteriormente já referido a consequência económico-financeira traria uma dinâmica à instituição policial, de forma diferenciada e muito mais rentável.

### **II. Existência de uma única estrutura hierárquica**

Ao nível de coordenação de meios, dentro de uma só estrutura hierárquica, as vantagens prendem-se com uma resposta mais eficaz e com maior eficiência. A esta desburocratização de estruturas acresce um economato de tempo e com maior rigor se conseguiria dar resposta a estratégias de prevenção criminal.

### **III. Desburocratização de procedimentos**

Devido à multiplicidade de serviços e forças policiais é muito complicado quando se fala em coordenação porque existe sempre implícita uma real competição, para uma execução mais rápida das tarefas impostas. Ao nível da cooperação a sua existência é fraca e acarreta alguns problemas na resposta que se quer cada vez mais eficaz e eficiente.

#### **IV. Unidade Política**

À política de segurança interna quando é imposta exige-se o seu cumprimento na íntegra por todos os organismos, forças e serviços nacionais. Contudo, parece transparecer um concurso de políticas securitárias, quer ao nível interno, quer ao nível externo. A política de segurança interna e a política de segurança externa, devido à duplicidade de atores, que ocorrem para a sua concretização, acarreta alguns problemas refletidos quase numa direta competição. Quando a realidade que se impõe é precisamente uma estreita ligação entre as várias políticas impostas pois só assim se pode falar numa verdadeira política de segurança nacional.

#### **V. Qualidade e Inovação**

A rentabilização de custos poderá apostar-se noutros sistemas mais inovadores e apostar-se numa melhoria contínua dos serviços prestados. A exemplo disso mesmo, como já referido, são os países onde a unificação é real, e nos quais há uma forte aposta do desenvolvimento de tecnologia de vanguarda.

#### **VI. Reforço da entidade policial e motivação**

Ao haver uma maior unidade de estruturas físicas implica haver uma maior inter-relação e interdependência funcional, despoletado o enraizamento de uma nova cultura policiais. A perceção será muito mais gratificante pois quando se está a trabalhar para o mesmo objetivo comum os resultados tornam-se muito mais promissores. Daí se fale com o tempo num maior valoração que é dada à polícia, e consequentemente aos seus funcionários. Por isso mesmo se pode falar no reforço da entidade policial. Consequência direta é a motivação do pessoal, pois o fator competitivo desaparece. Os elementos começam a traçar a concretização das suas tarefas para um objetivo comum e não a visão de uma instituição individualista.

## **VII. Atuação pré-prevenção**

Poderá partir-se para novas definições de modelos de atuação policial, pois se anteriormente se falou que uma das grandes falhas era a falta de partilha de informações, com a unificação, as informações proliferavam a um ritmo muito maior. Avança-se para um tipo de atuação diferente, pois muito antes de as coisas virem a ocorrer já existem informações, mais fidedignas de que determinado crime ou desordem pública poderá vir acontecer. Mais facilmente se poderá verificar uma melhor atuação mesmo antes da prevenção, ou seja, poderá assumir-se como sendo uma pré-prevenção. À partida já se supõe que determinado ato irá acontecer, e apenas se está a prevenir as consequências de tal ato.

## **VIII. Aumento e fiabilidade das informações**

Gerindo um maior controlo sobre as informações os resultados podem ser muito mais vantajosos. Ora por um lado, consegue-se uma coordenação mais eficiente. Ao unificar dados e processos, os sistemas de segurança proporcionam mais controlo sobre os elementos que geram as informações. Pode-se falar na junção de dados numa única base comum permitindo uma real partilha de informação e conhecimento geral sobre os fatos. Por outro lado, a informação acresce em volume, pois as áreas convergentes do tipo de informações são muito maiores, gerando a multiplicidade e diversidade dos da informação recolhida. Com uma base sustentável de informações em maior volume e com uma maior coordenação, é possível a antecipação de problemas e a tomada mais rápida e assertiva de decisões.

Um outro problema depreende-se ainda com a qualidade das informações, e a segurança da informação, sendo que através da unificação do sistema é otimizado o fluxo e a qualidade da informação dentro da organização, diminuindo falhas e extravios, por vezes propositados. Um fluxo de informação correto disponibiliza dados atualizados para tomadas de decisões, mais assertivas e produtivas, havendo uma maior previsibilidade do ato delituoso.

### **IX. Controlo sobre a corrupção**

Com a padronização de procedimentos e integração de serviços, o controlo sobre a corrupção torna-se muito maior. Por vezes a realidade diferenciada de procedimentos policiais proporcionam uma maior confiança e menos falhas nas relações com a população. Os vários programas de policiamento existentes podem influenciar práticas menos convencionais, quer seja para proteger o cidadão sendo ele o principal beneficiado, quer seja para proveito próprio do elemento policial.

A corrupção é um problema ainda por vezes camuflado dentro das instituições policiais, apesar do grande número de processos judiciais que nos últimos anos tem levado elementos policiais à punição disciplinar e judicial. As estruturas unificadas provocariam um maior controlo sobre a corrupção.



### **1.5. Síntese capitular**

A procura de um sistema unificado é uma forma comprovada que o sistema de segurança interna irá conseguir dar cobro às falhas encontradas. As falhas encontradas prendem-se com um défice de coordenação intragovernamental; múltipla tutela ministerial; insuficiente cooperação policial; carências na partilha de informações, deficiências no controlo das fronteiras externas; e no incumprimento jurídico europeu.

A unificação do sistema de segurança interna prende-se com uma intenção que visa otimizar o controlo e racionamento de meios e o desenvolvimento de recursos. No domínio das hipóteses pode admitir-se a possibilidade de unificar as polícias conferindo-lhe maior operacionalidade em função da unidade de comando e da dissuasão de fronteiras, ao contrário do que acontece numa polícia pluralizada.

Neste sentido a unificação procura de forma clara haver uma maior eficácia, controlo, coordenação de meios para melhor se conseguir dar resposta ao fenómeno crimínógeno.

## **CAPÍTULO II – PERSPETIVA FUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA**

### **2.1. A orgânica e o funcionalismo da polícia**

O paradigma securitário foi sofrendo alterações na ordem internacional, marcadas pelo fenómeno da globalização face à gravidade do carácter difuso e transnacional das novas ameaças que começaram a surgir na Europa e um pouco por todo o lado. Com efeito, o receio de ocorrência de novos atentados terroristas obrigou, decididamente a rever procedimentos e a reequacionar as políticas de segurança nacionais e europeias.

Partindo do princípio que “a consolidação da paz internacional comporta, a montante, a prevenção de conflitos, e é por isso que à legitimidade, interna e externa, da união associamos a diplomacia preventiva” (Maria Ferreira, 2005), o combate à proliferação de organizações criminosas está focalizado na sua prevenção, como aliás se fez menção anteriormente. Nesta linha de pensamento só através de uma nova redefinição de políticas públicas de segurança se poderá encontrar formas eficazes e controladoras nesse intuito preventivo. Agindo pro-ativamente, pretende-se controlar e dismantelar redes criminosas, evitando a sua proliferação, para evitar que a sociedade contemporânea se transforme numa sociedade em “rede criminosa”, designação proveniente do conceito das sociedades globalizadas, e que do ponto de vista da sua estratégia poderiam ser vistas como redes globalizadas ou globalizadoras.

A diplomacia preventiva, perante o carácter transnacional da criminalidade, deverá aliar-se a uma diplomacia multilateral, ou seja, uma diplomacia assente “no reconhecimento de uma comunidade de interesses de vários países ou grupo de países e que se exige um tratamento de conjunto” (Calvet de Magalhães). No âmbito da União Europeia o sentido de cooperação surgiu com maior proeminência, após os atentados do 11 de Setembro, conseguindo-se através de políticas de cooperação almejar novas formas de prevenção do terrorismo. As estratégias preventivas

delineadas foram sendo construídas e baseadas na cooperação policial europeia. Resta saber se a exigência da efetivação da cooperação policial em consequência, como já se viu, do normativo nacional e europeu; se é apanágio nas ações diárias da polícia portuguesa. Daqui decorre pertinentemente a questão: será que o reforço de uma cooperação policial efetiva, só por si, resolveria o problema da segurança interna?

Em termos do discurso político, a cooperação entre as polícias vem sempre à tónica do discurso político como sendo uma verdade absoluta e na prática uma forma eficaz da resolução de problemas relacionados com a prevenção criminal. Pelo que já foi dito anteriormente esta cooperação policial não é uma realidade em Portugal, pelo menos, como deveria ser na sua plenitude. Por isso, talvez ainda se possa pensar que o seu reforço poderia dar fôlego e força à realização de uma sociedade protegida e segura. Poderá ser uma solução para o imediato pois sabe-se de antemão que a conjugação de poderes reforça a legitimidade de ação, traduzindo-se numa atuação policial mais reforçada e eficaz.

Através de uma **cooperação policial real** quase se poderia dizer que a polícia caminharia para uma verdadeira unificação e poderia entender-se que através da sua concretização facilmente se conseguiria chegar a um consenso sobre a forma como se interage e se interligam as forças e serviços de segurança. Para haver cooperação tem de haver comunicação. E, havendo comunicação, há interligação entre os elementos que compõem os diversos organismos. Ressalta, porém, uma verdadeira questão que consiste em saber se há necessidade de haver cooperação, pois se isso sucede é porque as entidades só por si não conseguem chegar a bom termo o cumprimento da sua missão. É preciso perceber que todos os organismos só conseguem funcionar bem se houver uma canalização frequente de conversações e troca de conhecimento.

Tudo faz crer que a única forma de atuar contra o terrorismo é a existência de uma cooperação alargada ao nível europeu e internacional. É importante a cooperação judiciária e policial internacional que passa pelas relações que a Europa deverá manter com os vários sistemas judiciários e policiais internacionais. Sem este tipo de cooperação judiciária e policial internacional muito dificilmente se poderá assegurar a concretização de um dos objetivos da União Europeia: assegurar o direito à segurança.

A existência de uma cooperação policial efetiva torna-se fundamental para a concretização das políticas de segurança interna e externa. No entanto, só conseguirá produzir efeitos práticos se, de igual forma, for concretizada a cooperação judiciária. A cooperação judiciária é, sem dúvida, a única forma de complementar a possibilidade de efetivar a cooperação policial. À semelhança da cooperação policial, o sistema judicial terá de obedecer aos critérios definidos pelo sistema judicial europeu. Se a cooperação policial e judiciária europeia tiverem resultados eficazes no que concerne a prevenção da criminalidade, a segurança nacional de cada Estado será reforçada. Por outro lado, a cooperação está ligada a uma base legal internacional. Uma das grandes vantagens da cooperação policial consiste na partilha de informações capazes de prevenir os atos criminosos ao nível nacional e internacional.

Em termos da concretização de uma boa cooperação, foi para o efeito criado o Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI) para “garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras, incluindo o controlo e a proteção das fronteiras externas, e sempre que adequado a cooperação judiciária em matéria penal necessária para a cooperação operacional”. Já no âmbito das novas tecnologias devem ser coordenadas de forma a ser assegurado uma “cooperação estrita entre as agências da UE e os organismos implicados na segurança interna da UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cepol e Sitcen) a fim de proporcionar operações cada vez mais coordenadas, integradas e eficazes”. (Bruxelas, JAI 90, 2010).

Ainda no quadro europeu, várias iniciativas têm contribuído para a melhoria da partilha de informações. A este nível merece destaque a criação do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) que tem contribuído para a partilha de informações e de boas práticas de atuação no combate ao crime. A *Task Force* dos Chefes de Polícia europeus tem também concorrido para a normalização e padronização das formas de atuação policial na União Europeia. Estas reuniões de Chefes de Polícia de vários países europeus prendem-se com a discussão de vários problemas criminais visando a implementação de estratégias comuns.

A implementação do sistema SIS One 4 All foi um dos grandes passos para uma maior efetividade no âmbito da cooperação transfronteiriça. Atualmente exige-se uma

melhoria das tecnologias. O Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo evoluiu no sentido da previsão de aplicação de sistemas de controlo como o Sistema de Informação de Schengen II (SIS II) e o Sistema de Informações sobre Vistos (VIS).

É de salientar a realização de seminários e conferências internacionais pois constituem uma mais-valia para a partilha de informação e troca de experiências tendo em vista o melhoramento da prática operacional.

Ao existir uma efetivação de todas estas estruturas europeias e a concretização e respeito pelo normativo europeu, haverá certamente a realização eficaz de uma cooperação policial.

A única forma eficaz para a antecipação dos atos criminosos é através do poder da informação, pois é considerado como a única ferramenta capaz de prevenir todo o tipo de criminalidade grave, arma poderosíssima no caso da prevenção do terrorismo. Desde o pequeno criminoso de rua até às grandes organizações, apenas recorrendo a uma boa base de informações se consegue prevenir de forma eficaz qualquer propósito criminoso. E será que havendo uma boa partilha de informações só por si é suficiente para uma boa prevenção da segurança?

Nesta linha de pensamento, só capacitando as forças e serviços de segurança com uma boa base de informações se consegue prevenir a criminalidade. Para tal tem de existir dois pressupostos: **maior partilha de informação** e dotação de **novas bases de armazenamento da informação**.

Difícilmente se pode ficar alheio a um dos maiores problemas que existe e que é sentido no seio das instituições policiais, pois não se encontram dotadas de condições e características requeridas por um qualquer organismo ou organização, para que possa responder com eficiência a um problema cada vez perçetível que é a existência do crime de colarinho branco – a corrupção. A corrupção é um crime de colarinho branco porque não coage diretamente o indivíduo na sua ação diária, por se constituir um crime dissimulado e camuflado, com contornos pouco perçetíveis, e ainda muito difícil de encontrar provas que possam incriminar o verdadeiro “dono do colarinho branco”. Estes tipos de comportamento criminal surgem no mundo como se

fossem uma sociedade paralela, que conseguem aos olhos de todos, mas sem serem denotados, enganar e tirar proveito dos vários crimes por si perpetrados

A mentalidade de que, por um lado, dinheiro gera mais dinheiro, a quantia suficiente de dinheiro para o ser humano ser feliz é cada vez mais obter mais dinheiro, o dinheiro significa poder, e o poder é o domínio sobre todos e tudo, provoca uma desenfreada procura de meios e formas para encontrar caminhos para a sua concretização. Sabe-se ainda que estas tais ditas sociedades corruptas trazem ao mundo uma visão totalmente diferente, pois se falamos de sociedades terroristas, motivadas por ideais religiosos, os corruptos são motivados pelo controlo do poder industrial, comercial, económico, financeiro e político. Só para, com isto, se dizer que muito dificilmente a mentalidade do corrupto mudará, pois a tentação de se cair neste tipo de crime é transversal a todas as instituições mesmo sendo estas democráticas. As pessoas corruptíveis dominando poder em suas mãos podem tornar-se numa arma de ataque poderosíssima, pois são capazes de controlar mais facilmente o cidadão, o que faz com que mais probabilidade haja de tal ato corrupto vir acontecer. Delineando novas estratégias para a erradicação da corrupção seria suficiente para um bom funcionamento das forças, serviços e instituições securitárias?

Estatisticamente estes números têm evoluído, como anteriormente já se teve a oportunidade de analisar, o que provoca uma instabilidade nas instituições e, sobretudo, se se tratar de instituições públicas. Assim sendo, torna-se premente o traçar de novas formas de prevenção da corrupção, e tal só se conseguirá através de uma redefinição de políticas de segurança onde se radicalize e se puna qualquer forma ou tipo de corrupção. A política criminal neste caso tem de ser uma aliada das políticas de prevenção, pois só desta forma se consegue fazer com que ambas as vertentes judiciais e securitárias achem um controlo efetivo da corrupção. Há que definir novas políticas de **prevenção da corrupção**.

A evolução das forças e serviços de segurança depende da definição das políticas do governo. A boa qualidade no desempenho do seu serviço depende de uma boa definição de políticas de segurança. Será que a definição de novas políticas e segurança só por si são suficientes para a prevenção da criminalidade?

As políticas de segurança têm de se modernizar, no sentido de ser necessário a sua evolução a par da mutação da criminalidade. Só através de **políticas de segurança adequadas e ajustadas ao momento** se consegue reedificar as sociedades democráticas. Para a concretização destas políticas de segurança o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem de ver as suas funções de coordenação, direção, controlo e comando operacional, com uma maior proeminência entre todos os intervenientes no sistema de segurança interna, pois de outra forma apenas se pode considerar uma função de corpo presente sem qualquer tipo de poder coercivo. Neste caso para que houvesse uma efetiva pressão da sua ação teria o seu trabalho de ter uma presença mais visível, com maior concretização e com maior atribuição de competências no âmbito da falta de cumprimento dos princípios por si preconizados.

Por outro lado cabe ao Gabinete Coordenador de Segurança, nos termos do artigo 22.º “ assistir de modo regular e permanente o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional e, designadamente, estudar e propor políticas públicas de segurança interna”.

Em todos os pontos mais sensíveis que se tentou evidenciar e analisar há que, resumidamente, encontrar uma fórmula mágica para a preconização de um equilíbrio democrático, e tal só se consegue através da definição de políticas para culminar num Estado de Direito Democrático.



Fonte: Autor.

Há que manter um esforço contínuo para que estas políticas de segurança vingam e se imponham pois só trabalhando em consonância se consegue dar cumprimento ao postulado nos Tratados da União Europeia. Só desta forma se consegue encontrar novas soluções para as divergências e dificuldades surgidas. Só desta forma se pode preconizar o direito à segurança. Só desta forma o cidadão se pode sentir livre na sua forma de agir e pensar.



## 2.2. O profissionalismo e o nível de eficiência policial

As forças e serviços de segurança nacionais são passíveis de serem considerados talvez dos melhores ao nível da Europa. Portugal tem recebido rasgados elogios quando a tónica se dirige ao nível de profissionalismo das polícias portuguesas. Neste momento, por toda a Europa, e um pouco pelo mundo, tem havido uma estreita parceria com a polícia portuguesa e bem se consegue identificar a diferença do trabalho policial em termos muito positivos. *Mas sendo esta uma realidade atual será que o profissionalismo e eficiência policial podem ser considerados permanentes no futuro?*

### A) Participação em Grupos de Trabalho Interministerial

Portugal, apesar das falhas apresentadas, também tem dado um bom contributo para a prossecução da cooperação policial. Para o efeito, serve como destaque a estreita colaboração que tem sido feita no Grupo de Cooperação Policial.

Uma das grandes vantagens que existe com a cooperação policial consiste na partilha de informações capazes de prevenir a criminalidade organizada que assola os países a um nível internacional com repercussões consequenciais no nosso país. Esta partilha de informações dá cobro às várias falhas existentes nas sociedades fragilizadas por prováveis ameaças e que muitas vezes se tornam reais. Apesar das informações só se terem desenvolvido a partir de 1855, foram um fator de grande importância para o delinear de estratégias no âmbito da cooperação. Neste particular, Portugal tem sido um dos grandes impulsionadores desta partilha e cooperação a nível europeu e internacional.

Nestes grupos de trabalho há uma transmissão das formas mais eficazes na erradicação do crime, através de uma melhoria na cooperação operacional dos meios necessários, entre os vários Estados-Membros, contribuindo para o reforçar da segurança no espaço europeu<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Decorre no âmbito das competências ao nível da coordenação ministerial. Informação pode ser obtida no site oficial do Ministério da Administração Interna. Pesquisado em: [www.sg.mai.gov.pt](http://www.sg.mai.gov.pt)

## **B) Missões de Paz**

O trabalho desenvolvido aquando das missões de paz tem tido uma boa aceitação ao nível internacional. As forças e serviços de segurança são chamados para dar apoio em situações de grave desordem pública, e mostram resultados muito eficientes<sup>133</sup>.

## **C) Cepol**

A CEPOL reúne altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa com o objetivo de incentivar a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade organizada e na manutenção da segurança pública e da lei e da ordem. Convertida em agência da União Europeia (UE) em 2005 (Decisão do Conselho 2005/681/JAI, de 20 de Setembro de 2005).

A sua atividade decorre ao nível da execução de cursos, seminários, conferências e reuniões realizadas nos vários países europeus, principalmente nos institutos nacionais de formação de altos funcionários dos serviços da polícia. A CEPOL pretende ser reconhecida pelas agências e autoridades policiais e do mundo académico, como a principal fonte de aprendizagem e desenvolvimento no domínio do ensino e da formação tendo em vista a melhoria da cooperação e da atividade policial na Europa. Neste domínio Portugal tem-se destacado através da GNR, PSP e PJ, pois através da organização de tais eventos consegue-se mostrar aos outros países a qualidade do serviço desempenhado<sup>134</sup>.

## **D) Europol e Interpol**

No âmbito Europeu Portugal tem feito um bom papel na prestação de informações para a base de dados da Europol, conseguindo-se bons resultados na prevenção da

---

<sup>133</sup> Informação pode ser pesquisada no site oficial do Ministério da Administração Interna, no site oficial da União Europeia, e no site oficial das Nações Unidas. Pesquisado em: <https://www.sg.mai.gov.pt>, <https://dre.pt/ue/ue> e <https://www.un.org>.

<sup>134</sup> Informação pode ser obtida no site oficial da Cepol. Pesquisado em: <https://www.cepola.europa.eu/pt>.

criminalidade. Ao nível internacional tem dado um bom contributo para garantir uma boa prestação ao nível da Interpol, conseguindo-se bons resultados ao nível da cooperação de para a prevenção do crime organizado.

Obviamente que a qualidade apresentada pelo desempenho das estruturas de segurança em Portugal não se esgota nos exemplos mencionados. A boa prestação do serviço é reconhecida pela própria população portuguesa. No entanto, não se pode esquecer que a mutação do fenómeno criminoso é cada vez maior, e a convergência para o aumento da gravidade criminal é uma realidade cada vez mais premente. Por isso mesmo a qualidade do serviço prestado deverá ser sempre encarada numa perspetiva inovadora e de melhoria contínua<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Conforme informação disponível em <https://www.europol.europa.eu> e <https://www.interpol.int>.

### **2.3. A cultura e identidade policial**

O enraizamento da prática policial poderá provocar um obstáculo à concretização de mudanças e resiliência na aceitação de novas políticas de segurança. Será possível modificar a cultura policial enraizada durante mais de um século?

A hipotética desarticulação da instituição policial e impacto da mudança no normal funcionamento da polícia podem provocar condicionalismos políticos da nova abordagem da prevenção da criminalidade. Por isso há que redefinir novas políticas de segurança. Ao falar-se em sistemas unificados existem ainda algumas resistências internas. Há um verdadeiro bloqueio à unificação perante o enraizamento da cultura institucional.

O fenómeno de resistência à mudança impera ao longo dos anos mesmo em sociedades globalizadas. É muito complicado haver modificações quando a tónica impera sobre princípios, costumes, valores, hábitos e as próprias mentalidades. O interculturalismo provocado por sociedades em rede, com o agudizar de diferenças culturais traz condicionamentos acrescidos para implementação de qualquer tipo de políticas governativas. Pode-se considerar uma supremacia do poder cultural em relação ao poder estatal. Daqui surge uma dificuldade acrescida nos vetores de mudança quando a realidade se prende por resistência ao processo de acomodamento por práticas rotineiras.

A evolução cultural está associada a uma evolução social. No decurso do percurso histórico verificam-se alterações de mentalidades, em contrapartida do progresso económico e tecnológico. A sociedade foi sofrendo uma evolução gradual ao longo dos tempos e, como ela, se foram alterando hábitos e costumes. A liberdade de pensamento conflui e é influenciado pela cultura que se vive no momento, bem como pelas experiências sociais vivenciadas diariamente. Há sempre um anseio e uma dificuldade acrescida em aceitar mudanças no futuro, mesmo que se traduza numa banalização geral de temas tão complicados ainda hoje de se lidar como a toxicodependência, corrupção e a prostituição. A liberdade de se discutir determinados assuntos faz com que haja uma partilha de experiência que conduz ao

evoluir do pensamento e sentimentos, que coagem, condicionalmente e se tornam impulsionadores de condutas e práticas reiteradas, mas que ao longo dos tempos lentamente se vão alterando (Lévy, 1992).

Através das novas tecnologias as pessoas interrelacionam-se durante mais tempo, mesmo que estejam longe umas das outras. O objetivo da internet é precisamente fazer com que as distâncias pareçam curtas. E que o virtual substitua o real. A velocidade de evolução destas sociedades tecnológicas, através da rede digital, chega a todos os cantos do mundo fluindo informação e conhecimento, que poderá servir para dirimir conflitos, ou por outro lado provocá-los. Para Pierre Lévy possibilita o compartilhamento da memória, da imaginação e da percepção, o que resulta na aprendizagem coletiva, troca de conhecimentos e experiências. As informações são cruzadas e selecionadas individualmente numa espécie de ecossistema de ideias, sendo possível várias pessoas terem conhecimento sobre o mesmo assunto, em simultâneo. Esta liberdade de circulação de informação possibilita o provocar do debate de ideias, que pode ser partilhado onde as pessoas são livres de ouvir e dar a sua opinião, gerando assim uma passagem de aculturação de pensamentos e ideias.

O mais interessante é que, através da internet, se colocam factos reais através de vídeos que transmitem melhor a ideia daquilo que realmente se quer transmitir. O poder da imagem vale mais que mil palavras, e isso reflete-se nos locais mais visionados na net, como por exemplo, o *Youtube*. É um poder conflituante de imagens que deixa a mente voar e mitigar ideias pré-concebidas, perante determinados assuntos. Através da divulgação virtual de imagens capta-se sentimentos, ideias, modas, opiniões, que influenciam a mudança de comportamentos e atitudes. A internet não julga as pessoas e transforma-se numa divulgação de informação sem tabus, ou qualquer tipo de restrições, pois só desta forma evolui uma sociedade do conhecimento. Mas nem sempre este meio é utilizado para os fins que inicialmente foi pensado, e por isso, crescem problemas relacionados com a circulação de informação errada e conflituante. É daqui que surge a ideia de cibercultura (Lévy, Cibercultura, 1999).

## 2.4. Perspetivas e mudanças

Há que particularizar estados onde a noção da democracia não se quer institucionalizar perante o medo de perder o poder autoritário e domínio sobre tudo e todos, e isso pode conduzir a um estágio de loucura racial e religioso, como é exemplo o terrorismo. Por existirem culturas enraizadas com crenças de domínio sobre o outro, para salvação de todos, pretendem fixar no mundo um clima de ódio e desestabilização, para mais facilmente dominar e “conquistar” poder.

A sede pelo poder a todo o custo, ainda enclausurado em algumas sociedades atipicamente destruturadas, alegadamente, por motivos transcendentais para o racional humano, traz a lume uma luta desenfreada, sem rosto, sem margem para negociação, e por isso sem entendimento, inesperável e inexplicável, que trará com certeza efeitos nefastos para o equilíbrio democrático. Por um lado através de uma sensação de pânico geral, cujo sentimento de insegurança privará a liberdade individual das pessoas, e por outro a possibilidade de provocar uma epidemia de criminalidade grave que poderá degenerar numa terceira guerra mundial. Talvez se se pensar um pouco, em termos globais, esta terceira guerra mundial pode estar acontecer de uma forma camuflada, à semelhança da Guerra-Fria, mas com contornos diferentes e impulsionadores de hostilidades ainda maiores recorrendo ao uso de armas.

Após o Tratado de Schengen, no qual se aboliram as fronteiras entre os Estados-Membros, originou-se um conjunto de problemas, os quais, em situações normais não se previam. Ao admitir que com o desaparecimento das fronteiras fossem criadas novas formas de evolução, constata-se que não se pode afirmar que, no futuro próximo tal venha a acontecer e a ser tolerado. Mas o erro não pode ser só considerado pela abertura de relações entre países, pois o exemplo dos EUA, bem como o de outros países, mostram que o cerne do problema se prende com questões raciais. Este é talvez um dos problemas mais difíceis de combater porque quando se joga com interesses políticos, há o risco de um país ficar com a supremacia perante o outro.

A consequência destes desentendimentos poderão ser graves correndo o risco de perdas humanas. Por isso urge salientar a necessidade de novas medidas preventivas para a resolução desta problemática. O futuro, neste plano deverá recair sobre a reflexão das falhas apresentadas procurando encontrar novas soluções de erradicação do crime. As soluções passam por repensar o Tratado de Lisboa, um estudo sobre a origem do problema das raças, os problemas provenientes de atos religiosos e a existência de um envolvimento maior no tipo de cooperação da prevenção criminal.

Ao pensar-se nos Tratados da UE, basta fazer uma breve análise para se perceber facilmente que persistem problemas aos quais ainda não foi dada resposta adequada. Logicamente que pensar que a solução passaria pela abolição dos Tratados, seria negar a existência da União Europeia, e tal temática, apesar de suscitar dúvidas é afastada mesmo enquanto hipótese. A tónica persiste no fundamento para garantir a existência da União e para o concretizar do desenvolvimento dos países dos Estados-Membros. Estes problemas continuam a persistir apesar da livre circulação de pessoas e dos problemas que daqui poderão surgir. Poderia pensar-se em controlar as pessoas que entram num determinado país através de um cartão que possibilitasse a deslocação no país através de um visto dado pela própria embaixada do país visitado. Isto resolveria alguns dos problemas, mas não parece ser solução adequada. Seria impensável a existência novamente de fronteiras porque as pessoas circulariam na mesma livremente, mas pelo menos haveria um registo de quais as entradas no país. O cartão seria de credibilidade para todos os cidadãos da União perante algumas restrições, nos casos em que a proibição da livre circulação das pessoas se prendesse apenas com questões criminais.

A abertura de fronteiras veio colocar problemas acrescidos à segurança, uma vez que a criminalidade se internacionalizou e opera atualmente em redes europeias e internacionais. O alargamento também deverá continuar a criar alguns problemas de segurança, apesar de todos os meios que foram já postos em prática pelas instituições comunitárias e pelos governos dos novos Estados-Membros. Avançando para um patamar superior, o Tratado de Maastricht veio introduzir uma alteração fundamental nesta liberdade, ao conferir, a cidadania da União: a todos os cidadãos dos Estados-

Membros o direito de circular e permanecerem no espaço da União Europeia. A livre circulação de pessoas, independentemente do exercício duma atividade profissional ou económica, é um requisito fundamental duma verdadeira cidadania da União, a qual constitui, um elemento estruturante da integração europeia. Mas ao consagrar-se este direito de livre circulação de pessoa no Espaço Europeu, tornou-se necessário tomar medidas que prevenissem os problemas de segurança que resultam do seu exercício.

Da retrospectiva histórica já anteriormente apresentada, há ainda a destacar alguns dados de relativa importância para a compreensão de uma evolução da abertura do espaço Schengen a novos Estados-Membros. Como já referido, nos anos 80 do século passado, foi colocado em primeira linha de importância o tratamento que deveria ser dado para que houvesse uma livre circulação de pessoas. A pertença inicial era para que se estabelecesse uma livre circulação aplicada apenas entre os Estados-Membros, excluindo à partida todos aqueles países exteriores à Europa. Contudo, alguns Estados-Membros não concordaram com esta restrição. Com o impedimento por parte da União Europeia, um conjunto de países decidiram criar entre si um território sem fronteiras, o espaço "Schengen"<sup>136</sup>. Esta cooperação intergovernamental evoluiu e, em 1997, aquando da assinatura do Tratado de Amesterdão, passou a abranger treze Estados-Membros. Devido a este tratado, as decisões adotadas desde 1985 pelos membros do espaço Schengen, bem como as estruturas de trabalho que foram sendo criadas, tiveram a sua integração na União Europeia em 1 de Maio de 1999.

Na mesma perspetiva, e tendo em vista o conciliar de liberdade e segurança, esta livre circulação foi acompanhada das chamadas medidas «compensatórias». Pretendia-se melhorar a cooperação e a coordenação entre os serviços de polícia e as autoridades judiciais para preservar a segurança interna dos Estados-Membros e em especial para lutar de uma forma muito mais eficaz contra a criminalidade organizada.

---

<sup>136</sup> A designação do acórdão tem origem no nome da cidade luxemburguesa onde fora feita a sua assinatura entre os países da França, da Alemanha, da Bélgica, do Luxemburgo e dos Países Baixos, em 1985. Esta convenção permitiu abolir o controlo nas fronteiras internas entre os Estados signatários e criar uma fronteira externa única onde são efetuados os controlos de acesso ao espaço Schengen, segundo procedimentos idênticos. Foram adotadas regras comuns em matéria de vistos, de direito de asilo e de controlo nas fronteiras externas, a fim de possibilitar a livre circulação das pessoas nos países signatários sem perturbar a ordem pública (Almeida, 2005).



Foi decorrente desta preocupação que surgiu a necessidade de se criar o Sistema de Informação Schengen (SIS). Pretendia-se que o SIS fosse uma base de dados sofisticada e que permitisse às autoridades competentes dos Estados-Membros a partilha de informações no que respeita a determinadas pessoas e bens, com o intuito de fazer uma prevenção mais coerciva no que respeita à criminalidade existente por toda a Europa. O espaço Schengen foi gradualmente alargado a todos os Estados-Membros<sup>137</sup>. De entre as medidas adotadas no que respeita a Schengen, destacam-se nomeadamente: a abolição dos controlos nas fronteiras comuns e a transferência desses controlos para as fronteiras externas; a harmonização das condições de entrada e de vistos para as estadas de curta duração; a definição do papel dos transportadores na luta contra a imigração clandestina; a instauração do direito de observação e de perseguição transfronteiras para os agentes de polícia dos Estados do espaço Schengen; o reforço da cooperação judicial através de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais; e a criação do Sistema de Informação Schengen.

Em conformidade com o protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão, a Irlanda e o Reino Unido puderam participar na totalidade ou em parte das disposições do acervo de Schengen, após uma decisão do Conselho votada por unanimidade pelos treze Estados partes dos acordos e pelo representante do Governo do Estado em causa. Interessava ao Reino Unido e à Irlanda participar em certos aspetos da cooperação baseada em Schengen, no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, na luta contra o tráfico de estupefacientes e no Sistema de Informação Schengen<sup>138</sup>.

O alargamento progressivo do espaço Schengen ao conjunto dos Estados-Membros da UE permitiu que países terceiros participassem também na cooperação Schengen. Pretendeu-se para tal que estes países tivessem uma participação ativa no que respeita à sua inclusão no espaço constituído pela ausência de controlo nas fronteiras internas, poderem aplicar as disposições da convenção de Schengen, em

---

<sup>137</sup> A Itália assinou os acordos em 27 de Novembro de 1990, a Espanha e Portugal em 25 de Junho de 1991, a Grécia em 6 de Novembro de 1992, a Áustria em 28 de Abril de 1995 e a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, em 19 de Dezembro de 1996.

<sup>138</sup> Em 29 de Maio de 2000, o pedido do Reino Unido foi aprovado através de decisão do Conselho, de 29 de Maio de 2000. JO L 131 de 01.06.2000 in <http://www.europa.pt>.

matéria de SIS e poderem ser associados na tomada de decisão relativamente a todos os textos adotados ao abrigo da convenção<sup>139</sup>. Apesar de o SIS constituir já uma boa base de dados, foi necessário prosseguir-se para uma nova evolução. Criou-se assim em 2001, o sistema SIS II, o qual permite de igual forma a conexão de outros Estados-Membros. Enquanto se aguardava que o SIS II ficasse operacional, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos, aprovou que, enquanto não fosse implementada toda a plataforma do SIS II, se poderia avançar por um projeto para o período de transição do sistema SISone4all<sup>140</sup>.

Recentemente o espaço foi alargado a novos países contando agora também com a participação da Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa<sup>141</sup>. Com este alargamento é importante ter-se a noção que a Europa deve desenvolver uma política de cooperação com os países terceiros, pois é crucial para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e para o combate à imigração ilegal. O alargamento do espaço Schengen trouxe novas preocupações à União Europeia, sendo por isso necessário ter uma abordagem de preocupação no que concerne a este novo alargamento de fronteiras. Sabe-se de antemão que a não existência de fronteiras se torna um veículo fundamental para a passagem livre de novas tipologias de crime entre os vários Estados-Membros.

Neste âmbito foi ainda criada uma agência comunitária, denominada de Frontex, em 2004. A Frontex tem como objetivos coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros na área da gestão das fronteiras externas e na formação das polícias das fronteiras nacionais incluindo a aplicação de normas comuns no plano da formação. Por outro lado, faz análises de risco, e a recolha de informações sobre vigilância e controlo das fronteiras externas, bem como o respetivo apoio em caso de necessidade nas fronteiras externas e em colaboração com operações conjuntas nas fronteiras. Esta agência coopera simultaneamente com outros responsáveis pela

---

<sup>139</sup> A participação de outros países é feita através de comités mistos que se reúnem à margem dos grupos de trabalho do Conselho da UE. Estes comités agregam representantes dos governos dos Estados-Membros da UE, da Comissão e dos governos de países terceiros. Os países podem participar nos debates sobre o desenvolvimento do acervo de Schengen, mas não participam na sua votação. Pesquisado em <http://www.europa.pt>.

<sup>140</sup> A ideia deste projecto foi coordenada por Portugal que tem tido grandes desenvolvimentos no que respeita esta matéria.

<sup>141</sup> Foi também um dos objectivos que Portugal se tinha proposto alcançar durante a Presidência da União Europeia. Pesquisado em <http://www.Diariodigitallusa.pt>.

segurança externa, nomeadamente, a Europol, a Cepol, bem como a cooperação no domínio aduaneiro e de defesa<sup>142</sup>.

A cooperação policial deverá estar em permanente contacto com a área aduaneira visto ser nas fronteiras que podem funcionar os grandes focos de filtragem da criminalidade. Esta cooperação tem evoluído, mas precisa de haver uma maior interligação para se ter um conhecimento mútuo das rápidas mutações do fenómeno crimínógeno.

Em Portugal, as políticas de equiparação aos vários Estados-Membros, apesar de algum processo evolutivo em determinados patamares, não se pode encobrir fraturas que cada vez mais se tornam fugazes e sensíveis. Exemplo disso é a nova unificação do sistema de emprego, no qual o novo código do trabalho traz uma influência direta nos índices de desemprego.

Portugal enfrenta um período de instabilidade pois as políticas de emprego governamentais não se têm revelado eficazes verificando-se mesmo ter havido um aumento crescente do desemprego nos últimos tempos o que pode originar um problema que se pode vir a tornar irreversível. Escusado será dizer que tal terá uma repercussão direta no sistema de segurança interna, pois, indiscutivelmente a taxa de criminalidade irá aumentar.

As pessoas, com a necessidade de sobreviver estão propensas a endividar-se cada vez mais e a criar fissuras na sua vida familiar. Os índices de pobreza, segundo as últimas estatísticas, apontam Portugal como um dos países mais pobres da União. A nossa política atual tem vindo a encobrir certas verdades criando cada vez mais um fosso crescente na vida da sociedade civil em geral. A clivagem numa sociedade empregadora que deixa de o ser e que cria um problema de desemprego com índices muito elevados, obriga as pessoas a viver uma vida com grandes dificuldades de sobrevivência o que pode degenerar em marginalidade.

Logicamente, se as pessoas não têm os seus bens fundamentais e não conseguem dar à família o mínimo para a sua sobrevivência, consequentemente vão entrar nas malhas do crime. Este é o resultado nas sociedades mais empobrecidas, e

---

<sup>142</sup> A agência Frontex foi criada pelo regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho (Jol 349 de 25/11/2004).

com o aumento das taxas de desemprego na sociedade, a criminalidade tem aumentado. Mas a situação mais grave é quando os índices de criminalidade não só estão cingidos a um aumento do seu número, mas também da sua gravidade. Este fenómeno dá-se quando as pessoas estão no limiar do desespero, entrando num campo em que para elas a vida já não importa. Cada vez mais por meios camuflados as pessoas vão buscar comida cedida comunitariamente. Mas, esta ajuda, com o aumento crescente do número de pessoas a necessitar de apoio, vai-se esgotando. E assim, as políticas sociais de prevenção e combate ao crime esbatem-se com o problema do desmoronar da sociedade civil.

A propósito e tomando como exemplo a Serra Leoa<sup>143</sup>, até mesmo o polícia admite ser corrupto porque senão acaba por morrer à fome. Para evitar tal situação, o governo tem de urgentemente criar novas políticas de desenvolvimento da economia nacional, tendo em vista evitar cair num marasmo incoerente e sem sucesso no querer elevar os índices do sentimento de segurança, mas aumentando os índices de criminalidade.

O futuro da União depende em grande medida da sua capacidade para resolver os problemas que se perspectivam como os grandes desafios a enfrentar nos próximos tempos. Da capacidade dos Estados e dos povos da União para a resolução dos desafios que lhes são colocados dependerá em grande parte o futuro da Europa. A resolução dos desafios que a Europa enfrenta exige que sejam repensados os modelos e métodos que vêm sendo seguidos, face às transformações que têm vindo a ocorrer no seu interior e no mundo.

O modelo do Tratado de Roma e o método de construção europeia dos “Pais fundadores” estão definitivamente ultrapassados ou, pelo menos foram radicalmente postos em causa pelos acontecimentos históricos do fim da década de 80 do século passado simbolizados na queda do Muro de Berlim. Mas a realidade aponta para a existência de alguns dos problemas que mais vão influenciar o futuro da União

---

<sup>143</sup> Participação na missão de serviço da ONU, na Serra Leoa em 2006.

Europeia. O primeiro problema que mais influenciará o futuro da Europa é o próprio debate sobre o futuro da Europa<sup>144</sup>.

A continuidade da cooperação policial no espaço da União tem de ser vista como uma forma da garantia do direito à segurança e não pode ser visto como uma forma derrotista. O problema que se pode colocar é em relação à continuidade de cooperação, pois se em grande parte já se chegou à conclusão que existem problemas por esta ligação, talvez se possa pensar no seu corte.

Poderá ainda ser feita uma comparação pegando no legado histórico, quando Portugal investiu na posição de neutralidade na II Guerra Mundial, tendo como mais-valia a proteção do país de prováveis ataques. Hoje em dia, se se fizer uma comparação à escala europeia, poderá chegar-se à conclusão que se não houvesse integração não se estaria a partilhar certos problemas. Mas esta seria uma visão muito redutora do que é a realidade da integração europeia. Realça-se que o Portugal de hoje, em termos de desenvolvimento, deve-o à integração europeia. Seria uma posição ingénua e nefasta Portugal ficar isolado dos restantes países. Contudo, o que hoje não se pode fazer é adormecer à sombra desta integração, esperando que outros tenham ideias muito mais promissoras para resolver os problemas que vão surgindo.

Portugal, como membro da União é considerado e respeitado nas várias instâncias e tomadas de decisão política. E não se deve sentir inferiorizado pelo seu nível de desenvolvimento e riqueza em relação a outros países. Por vezes fica-se com a impressão que Portugal fica à espera que outros países decidam o que é melhor para eles para depois importar a solução. Mas esta é uma postura errada, pois a posição que se deverá desenvolver atualmente deve ser centrada numa análise profunda dos próprios problemas e contextualizá-los no seio da União. Fazendo o balanço dos problemas que Portugal pode importar tendo em conta a sua integração na Europa, não se pode ficar à espera de soluções fortuitas ou imprevistas, mas sim procurar encontrar formas de luta conjuntas e contínuas contra novas formas de criminalidade.

---

<sup>144</sup> Numa sondagem realizada em 1993, verificou-se que 47% dos europeus se mostraram insatisfeitos «com o funcionamento da democracia na Comunidade Europeia». Pesquisado em <http://www.Bookshop.europa.eu>.

Portugal apresenta hoje uma diplomacia de continuidade e de semelhança a outros países. E não se deve afastar das linhas orientadoras tecidas pela União, sem ficar arreigado àquilo a que se chama o dever de cooperação na União Europeia. Logicamente que, qualquer outra ideia seria totalmente errónea, pois ao falar de Portugal tem de se falar em União Europeia, e muito menos se pode falar desta sem referir o espaço internacional. Portugal, embora de forma modesta, participou neste movimento de criação de organizações europeias e esteve sempre ligado ao processo de contrição da unidade europeia.

O estado de direito atual é constituído por um sistema de instituições díspares, tornando-se o seu controlo uma tarefa complicada permitindo uma permeabilidade na segurança fazendo com que ocorra aquilo que todos decerto já sentiram, ou seja, um sagaz sentimento de insegurança. Este sentimento não se perspetiva apenas em questões individuais da condição de se ter o estatuto de cidadão. O alcance que hoje se perspetiva surge em dados concretos em que um simples sentimento de insegurança se traduz numa real falta de segurança. A segurança é tida como um valor juridicamente fundamental à luz do normativo constitucional considerando para tal quer uma dimensão interna quer uma dimensão externa do estado.

Ao cair num plano externo, o nível de segurança reincidente sob as bases de sustentação militar versando a obrigação de cobertura de todas as fissuras criadas por um clima de instabilidade “pós-Fronteiriço”. Existe uma preocupação clara na defesa a possíveis agressões e ameaças indeterminadas com interesse no ataque à integridade nacional. Futuramente deverão ser feitas várias alterações a vários níveis, nos quais se destacam as mais relevantes para a análise em causa.

Para começar deverá ser analisada a conjuntura internacional, não de forma individualista, mas de parcerias multilaterais e plurilaterais nos diversos domínios de ação. Os problemas de Portugal não podem ser tratados de forma isolada, bem como a Europa também não pode tratar de determinados assuntos isoladamente. Basta para tal pensar-se nos vários acórdãos que a Europa estabeleceu bilateralmente com diversos países ao nível internacional. Estas ligações podem por em causa o equilíbrio da sociedade europeia, e consequentemente ao nível nacional, por isso a União Europeia, como o próprio nome indica tem de ser vista como um todo, para onde

convergem várias vontades para o fim único- **Equilíbrio Democrático Europeu e Mundial.**

Perante o exposto ao nível do espaço europeu nutre-se a essencialidade de conjugar esforços na continuidade de uma política comum, afastando a ideia de multiplicidade e complexidade de políticas de segurança. Antes deverá ser incutido um espírito crítico e inovador, para encontrar normas mais vinculativas dos vários Estados Membros para que estes possam reagir perante o que está definido com maior rigor e eficácia na sua ação.

## **2.5. Síntese capitular**

As políticas de segurança têm de convergir para um esforço comum que se preconiza na concretização do fim último da prevenção da segurança. Há que manter um esforço contínuo para que estas políticas de segurança vingam e se imponham pois só trabalhando em estreita cooperação e coordenação entre serviços se consegue este desiderato.

Através de uma cooperação real; de uma maior partilha de informação e dotação de novas bases de armazenamento da informação, da definição de políticas para a prevenção da corrupção, e da definição de políticas de segurança adequadas e ajustadas ao momento se consegue falar de um sistema de segurança interna eficaz.

A boa prestação do serviço policial é reconhecida pela população, no entanto, impera a dúvida da eficácia da resposta para uma incerteza cada vez maior nas questões da criminalidade grave, como é o caso do terrorismo. A evolução cultural está interligada com a uma evolução social, e a mudança de mentalidades convergem para a prossecução de um sentimento cada vez mais inovador numa forma de melhoria contínua.



## CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA

*“Pese embora o esforço e sacrifício  
O caminho faz-se caminhando”*

Rocha Machado

Ao finalizar a presente investigação chegou-se à conclusão que, no essencial, se confirma a “máxima” já ensinada por Sun Tzu que *“para vencer uma guerra é necessário uma força conjunta”*. Por isso, em resposta ao objeto e objetivo da presente investigação considerou-se que a solução mais plausível para tratar de forma racional e funcional o problema da segurança (interna e internacional) deveria passar pela interação e integração dos vários organismos existentes na sociedade que se dedicam a essa importante tarefa. Este projeto de enquadramento ordena, racionaliza, rentabiliza, funcionaliza, dinamiza e economiza recursos posicionando-se em consonância com a exigência do estado atual das finanças públicas portuguesas.

O percurso pela realidade histórica conhecida conduz indubitavelmente à conclusão de que a vivência do dia-a-dia se tornou como um todo, cultivando-se a tendência para a coesão política da unidade dos Estados-Membros que constituem a Europa. Contudo, a globalização tem vindo a provocar uma permeabilidade na relação com países não europeus. A Europa deve ser encarada como um parceiro nas relações internacionais, pois precisa de cooperar, ao nível policial, com outros países, não só numa vertente evolutiva, mas também, numa vertente de sobrevivência perante um mundo de constantes ameaças.

A perspetiva de uma simples cidadania portuguesa terá de ser, em bom rigor, no que respeita ao aparelho decisor, dependente da cúpula de uma cidadania europeia. O português é visto como cidadão europeu, e por isso, indubitavelmente

terá os mesmos direitos e regalias que um outro cidadão que pertença à União Europeia, no domínio de um qualquer espaço europeu. Hoje, não se pode falar de Portugal num sentido individualizado sem analisar a conjuntura europeísta atual. Desde já não será difícil chegar à conclusão de que Portugal, para poder traçar as suas linhas orientadoras e progressistas terá de respeitar as decisões dos órgãos políticos e decisores da União Europeia.

Portugal ao estar inserido numa conjuntura europeia não pode, assim, traçar políticas de segurança isoladas. Tem sempre de conjugar as suas práticas com o normativo da União Europeia. Mas esta interligação vai mais além, pois as relações externas que a Europa mantém com outros países influenciam sobremaneira a sua ação. Nas decisões que a Europa toma tem sempre presente os vários pactos e acórdãos estabelecidos, bilateralmente e multilateralmente e na senda internacional. Deverá ser pesquisado e analisado nas várias reuniões com os parceiros internacionais quais as estratégias globais e qual será a melhor posição na tomada de decisões<sup>145</sup>. O governo português enfrenta hoje uma diplomacia de continuidade e de semelhança a outros países, traçando e acompanhando as linhas orientadoras definidas pela União Europeia, ficando assim radicado às políticas praticadas.

Nesta perspetiva as políticas de segurança portuguesas têm de estar interligadas e inseridas no espaço da União, tendo como princípio enformador as políticas de segurança definidas na Europa. Neste contexto, seria muito redutor analisar políticas de segurança sob um enfoque limitado à realidade de segurança interna Portuguesa. Julgou-se, por isso, pertinente fazer uma análise sobre a forma como os outros países deram cobro aos problemas de segurança. Se por um lado, se praticaram novas políticas de segurança, por outro, houve uma reestruturação do sistema de segurança interna. Portugal tem a sua própria unidade e identidade e terá de ser visto como um dos Estados-Membros que pertence à União Europeia, e que nela tem de se fazer ouvir através de uma permanência ativa e constante. A entrada em vigor do acordo de Schengen e o seu recente alargamento a mais países fez com que as fronteiras do território nacional se perdessem num espaço europeu cada vez

---

<sup>145</sup> A tomada de decisão implica uma visão coerente e objetiva sobre as metas que se pretendem alcançar, pois não se pode tomar decisões fáceis e irrefletidas como outrora nos países de regimes totalitários.

mais consolidado e definitivo nos limites estaduais dos países que a compõem. Mas como a Europa está em permanentes negociações com o resto do mundo, julgou-se ainda pertinente a análise de outros sistemas de segurança interna referentes a outros continentes.

Da presente análise retiramos que, por um lado, há necessidade de repensar a dicotomia Cidadão/União Europeia, pois nem sempre o cidadão se revê nesta ligação e, que por isso mais difícil se torna para os governantes assumirem o papel de cidadão europeu nas decisões por si tomadas. Por outro lado, apesar do reforço estabelecido no Tratado de Lisboa de coesão e solidificação dos princípios enformadores da União, ainda muito há por discutir, pois a assunção de uma política global e europeísta, a incutir em cada Estado-Membro, ainda é um longo caminho a percorrer. É neste sentido que muitas questões se levantam quanto à construção e perenidade de um futuro unificado. A crise que certos países recentemente atravessam, agudiza este receio, pois em muitos deles é posta em causa a existência da moeda única, o EURO. Na perspetiva nacional este receio também começa a levantar algumas dúvidas. Parece que os países se tornaram viciados na união, apenas no sentido, de se servirem deste estatuto para, quando realmente precisam de solicitar ajuda para o equilibrar do seu orçamento estadual, poderem usá-lo. Muito difícil se tornará de serem conjugados esforços no sentido de trabalhar para um conjunto, onde todos fiquem a ganhar. E, por isso mesmo, as políticas internas portuguesas têm de confluir para um sistema integrado europeu. Mas pela análise realizada verificou-se que existem muitas falhas no cumprimento das políticas de segurança interna impostas, bem como, na desadequação dessas mesmas políticas para resolver e prevenir questões ligadas a criminalidade.

O Governo Português para além de respeitar os direitos consagrados em diplomas internos, terá de, em simultâneo, respeitar as normas plasmadas no ordenamento jurídico da União Europeia e Internacionais. Perante esta obrigação jurídica os países são obrigados, simultaneamente a respeitarem-se entre si, bem como a respeitarem os países decorrentes do ordenamento jurídico internacional.

É essencial que haja segurança, pois este é considerado um pilar primordial para que o conceito de liberdade individual seja efetivamente uma realidade para cada

ser humano. O conceito atual de segurança modificou-se, e já não se pode falar apenas de segurança num sentido restrito da segurança interna e externa de um país. Este conceito está em permanente mutação e hoje a segurança nacional é uma realidade imbricada na segurança internacional. Atualmente, este conceito tem de ser estudado em paralelo com os conceitos de *governance* e de globalização, pois importa ter uma visão muito mais abrangente do ato criminoso. A segurança portuguesa e a segurança europeia estão interligadas e são indissociáveis. A segurança interna em Portugal tem vários fatores com influência direta em vários domínios da segurança, cuja origem depende em larga escala do que é praticado na segurança interna europeia. Para dar fundamento ao caminho exploratório realizado partiu-se de uma breve abordagem sobre a tentativa de conceptualização da segurança, quer ao nível interno, quer externo, numa perspetiva nacional e europeia.

Inicialmente procurou-se uma consciencialização da realidade, perante factos que comprovam a ameaça que impera sobre o mundo, e consequentemente sobre a Europa e Portugal. Baseado nesta abordagem da segurança, foram analisados vários sistemas de segurança interna, como instrumento capaz de auxiliar a encontrar novas formas de abordagem da instrumentalização das políticas de segurança.

Ao analisar a evolução da criminalidade, importa realçar que, apesar de os índices estatísticos apontarem para um decréscimo geral, ressalta a preocupação da gravidade da nova tipologia de crimes existentes em território nacional. Se analisarmos outros países como é o caso da Austrália e da Irlanda, que apesar dos registos de criminalidade em termo globais ser baixo, tendo em conta o rácio população e número de crimes, mas o número dos homicídios cometidos é muito elevado, perturbando e condicionando a liberdade das pessoas. Mais preocupante é pensar-se em termos da criminalidade global que tem influência direta ou indireta um pouco em todos os países e a nível internacional, que é precisamente o caso do terrorismo. Aqui mesmo ao lado do território português assiste-se a uma atividade permanente de grupos de terroristas, apesar de estar sem atuação por ora aparentemente, nunca se sabe até que ponto qualquer dia surgirá um novo atentado. É por isso importante contrariar a divulgação pública dos índices estatísticos de criminalidade estarem a diminuir porque essa é uma falsa interpretação, que por isso pode conduzir a uma realidade falseada.

Se se pensar que esta transmissão de sensação de quase inexistência de crime é para o bem comum, pois o cidadão comum ao ver os números estatísticos a decrescer poderá ficar mais tranquilo, poderia ser uma boa política social. Mas na realidade há um outro constrangimento que se avoca interpretar e analisar, que tem a ver com o fato das pessoas, por um lado, por questões económicas não se predisporem a acarretar com as custas judiciais, e isso mesmo as leva a um estado de “não denuncia inópia”. Por outro lado, quando se está perante um mundo globalizado em que a circulação das informações circula a uma velocidade estonteante, quer seja através da agressividade diária da forma como os órgãos de comunicação social transmitem as notícias, quer seja, através da circulação de notícias em rede da informática, pela Internet, as pessoas começam a ter a sua própria autonomia de pensamento. Esta autonomia de pensamento faz com que elas se sintam cada vez mais inseguras, no meio onde vivem, ou quando viajam para o estrangeiro. O terrorismo é uma realidade bem patente nos dias de hoje, e contra o qual se afigura uma grande dificuldade da sua erradicação. Esta preocupação prende-se, por um lado, com desequilíbrio que pode provocar o desmoronamento das sociedades democráticas, e por outro, com as consequências que poderá trazer para a estabilidade entre a segurança e a liberdade dos cidadãos.

O crime evoluiu e transformou-se em redes criminosas, passando de nacional para um cunho transfronteiriço, surgindo, por isso, a necessidade de ser analisado num âmbito global. Assim, passaram a existir novas ameaças que ultrapassaram as “velhas práticas” que todos já esperam e contra as quais vão tendo resultados de prevenção eficazes. Perante as constantes ameaças à segurança global, em que muitas delas se concretizam em verdadeiras “tragédias” humanas, inevitavelmente, os sistemas de prevenção implementados estão a ser ineficazes e insuficientes.

Da análise efetuada, em termos do sistema de segurança interna, chegou-se à conclusão que existe a necessidade de colmatar grandes falhas nesta área. Basta, para tal, concluir que os índices de criminalidade em Portugal, na Europa e no Mundo, apontam para um aumento significativo, nos últimos anos, principalmente, em termos da sua gravidade, que se reflete no terrorismo e novos tipos de criminalidade grave, como as armas nucleares e químicas. E daqui se ressalta a importância que países fortes economicamente, como a Suíça, estão a dar ao fenómeno, concretizando

projetos de abrigos subterrâneos e preparando-se para uma hipotética eventualidade de guerra nuclear e química.

As falhas detetadas no domínio da segurança prendem-se, em larga medida, com a falta de uma estratégia comum, no seio do sistema de segurança interna, provocando uma panóplia de problemas entre as várias forças e serviços de segurança, e as instituições de segurança nacionais. A estratégia nacional traçada deixa prever que deva haver uma estrita interligação entre todos os atores de segurança, incitando uma permeabilidade de diferentes caminhos perante a procura de objetivos comuns securitários. As falhas prendem-se com muitos pormenores práticos, podendo ser amplamente assumidos a três níveis: *ação governativa interna; instrumentalização da ação dos vários atores securitários; e relações externas.*

Ao nível da ação governativa as questões de segurança interna prendem-se com problemas relacionados com a deficiente e quase inexistente coordenação intergovernamental que resulta numa má definição de políticas internas de coordenação e colaboração entre forças, serviços e instituições de segurança. O sentido de pertença governamental faz com que todos querem ser o “pai da criança”, apesar de ser uma perspetiva exagerada. Mas a dupla tutela ministerial perante os vários atores securitários, como por exemplo, no caso da PSP e na GNR, trazem dificuldades acrescidas na concretização de políticas e procedimentos internos.

No respeitante à instrumentalização de ação dos vários atores securitários, denota-se uma falta de coordenação e cooperação interna que traz graves problemas na concretização das suas respetivas missões. Prende-se com a insuficiente cooperação policial que em muitos casos é inexistente, beneficiando o criminoso por sentir falta de controlo sobre a sua liberdade de ação delituosa. Um dos outros grandes problemas prende-se com as deficiências detetadas no controlo de fronteiras externas, pois a falta de informação e coordenação dos serviços provoca uma permeabilidade no país de estrangeiros fora do espaço Schengen. A falta de controlo efetivo traduziu-se até mesmo ao nível da sua cúpula de dirigentes máximos da instituição do SEF, nas suas recentes detenções por prática de atos criminosos. Um das outras grandes falhas apontadas prende-se com a carência na partilha de informações, por ser pouca e em alguns casos inexistente. A falta de partilha de informações faz

com que os dados relevantes em relação ao crime, não circulem entre os vários organismos de segurança, germinando num caos para a promoção da excelência do modelo de policiamento que se reveste na ação preventiva.

Por fim, no âmbito das relações exteriores, os problemas encontrados agudizam ainda mais as fragilidades do sistema de segurança interna, pois refletem a resistência interna ao cumprimento da política europeia e internacional. Daqui destaca-se o incumprimento de políticas de segurança europeia, que se traduzem na concretização tardia do regulamento dos tratados ou relativo aos acordos pré-estabelecidos. Numa perspetiva política, as razões para o seu incumprimento recaem sob o fator económico-financeiro. Contudo, há certos problemas que se devem assumir como a confusão interna instalada no sistema de segurança nacional. A multiplicidade dos atores de segurança faz com que a obrigação de cumprimento recaia sobre o parceiro do lado, sendo que este pensamento é contrário à efetividade das políticas impostas. A falta de cumprimento destas políticas prende-se ainda ao nível internacional como por exemplo se reflete nas negociações no âmbito lusófono.

Da abordagem realizada, importa procurar o equilíbrio entre cooperação, coordenação, segurança e liberdade. Certamente várias são as áreas que merecem uma análise aprofundada para que Portugal trace linhas estratégicas de maior eficiência e eficácia na prevenção da criminalidade. As falhas apontadas apesar de não esgotarem os problemas existentes no sistema de segurança interna, podem no entanto, ser consideradas como o ponto de partida, para a resolução de outras situações que deverão merecer igualmente relevo e destaque. No entanto, se, à partida, a base do problema for resolvida as sucessivas falhas apontadas poderão se desvanecer com uma resolução primária das falhas encontradas. É sem dúvida urgente procurar novas soluções para uma maior garantia do direito à segurança, e consequente proteção da liberdade dos cidadãos.

Há uma responsabilidade governativa obrigatória de participação ativa na diminuição do sentimento de insegurança. Por outro lado, a implementação de políticas criminais e das políticas públicas de segurança, devem ser baseadas numa concretização eficaz das políticas de segurança.

O sucesso na prevenção da criminalidade existente em Portugal depende de uma abordagem com um maior grau de eficácia e eficiência no domínio da política de segurança interna traçada. Só assim se consegue chegar a uma intervenção mais preventiva em detrimento de uma atitude repressiva que ainda hoje se vai sentindo. Basta para tal pensar-se que no caso do terrorismo, só após a perda de milhares de vítimas humanas se correu para a aplicabilidade de um conjunto de medidas desmesuráveis com a realidade das sociedades democráticas. Esta atitude repressiva e por vezes, exagerada, leva a pensar que uma atuação, de alguma forma, com carácter hitlerista, seria a melhor solução para o problema da criminalidade. *Mas será este o caminho ideal para a descoberta da erradicação do crime?*

Do estudo realizado pretendeu-se sobretudo despertar o interesse em encontrar uma solução para o desequilíbrio instalado no sistema de segurança interna, pois é uma matéria que diz respeito ao cidadão português, e de forma indireta ao cidadão europeu. Chegou-se, deste modo, à conclusão que a **Unificação do Sistema de Segurança Interna em Portugal** se constitui, sem dúvida, como um instrumento de resolução de diversos problemas encontrados, relacionados com insegurança e ineficácia na prevenção criminal.

Portugal deverá assim desenvolver um modelo segurança interna unificado. A forma como este modelo de segurança interna se concretizaria seria através da unificação das várias forças de segurança, dos serviços de segurança e das instituições de segurança. Do projeto apresentado, em Portugal passaria a existir apenas uma única Polícia para todo o território, onde seriam aglomeradas todas as funções adstritas às forças, serviços e instituições, que concorrem para a prossecução das políticas de segurança estabelecidas no âmbito do sistema de segurança interna. Este sistema traria inúmeras vantagens das quais se refletiu sob as principais e que traduz uma maior pertinência para o sistema integrado proposto. As vantagens destacam-se sob os seguintes domínios: ***direção unitária; desburocratização de procedimentos; unidade política; qualidade e inovação; reforço da entidade policial; atuação pré-preventiva; aumento e fiabilidade das informações; controlo da corrupção e motivação dos profissionais***. Muitas mais vantagens haveria para referir, mas as



referidas enquadram-se como determinantes, só por si, de uma necessidade premente de reestruturação do sistema de segurança interna.

Apesar de tudo o que foi dito existem muitas resistências a esta concretização, as quais devem ser tidas em linha de conta, tal como sucede quando se constrói uma casa pois é necessário atender a fatores climatéricos e matéria-prima para se começar a obra. Estas dificuldades ou entraves desencadeiam-se sob três perspetivas diferentes que importa realçar: a primeira refere-se à percepção que se tem em relação ao *bom funcionamento das instituições* e refere-se que as forças e serviços de segurança têm merecido destaque em muitas das ações nacionais e internacionais, por si desenvolvidas; a segunda refere à *cultura e identidade policial* que é muito difícil de mudar tendo em conta práticas reiteradas ao longo dos tempos, pois não é fácil cortar com o histórico institucional; a terceira refere-se ao *compromisso político* de concretização de novas políticas de segurança que evitariam os grandes focos de problemas como a corrupção, a má partilha de informações, a má cooperação interna e externa. Pelo que se observou, a realidade imposta seria mais numa perspetiva de remendar uma “manta de retalhos” inacabada, pois até se poderia pensar que a curto prazo poderiam ser soluções para os problemas da segurança interna. Contudo, são medidas que a longo prazo teriam um efeito prático redundante, ou seja, haveria certamente necessidade de repetir novas medidas, revestidas da continuidade do problema. À partida é uma solução muito mais cómoda, pois evitam-se problemas acrescidos para a concretização de tão difícil mudança e progresso.

Obviamente que é mais fácil escrever e idealizar, do que passar para a prática, pois são vários os fatores que resistem a esta proposta de mudança radical e inovadora. Radical no sentido de se cortar com todo um passado histórico, e que em muito contribuiu para aquilo que hoje se traduz na democracia nacional; e inovador porque se traduz numa visão diferente das demais. Contudo, espera-se que o presente estudo, de alguma forma tenha suscitado a provocação necessária para se refletir sobre a uma verdadeira e profunda reforma do sistema de segurança interna nacional.

Se se continuar a falar em segurança europeia é o desenvolvimento de uma estratégia de padronização de procedimentos e cooperação, um dos caminhos a percorrer. A padronização de sistemas de segurança é uma realidade que se tenta

percorrer e disso mesmo são exemplo alguns países europeus, como é o caso da Suécia, Dinamarca e Irlanda, que se apresentam como modelo unificado. Mas esta padronização de modelos unificados é influenciada também pelo resto do mundo, como é exemplo a Austrália, a Coreia, e Singapura. A par de uma padronização, o fator cooperação é essencial para a prossecução das políticas securitárias. A cooperação é feita a vários níveis, com vários atores intervenientes e modalidades de ação díspares. A cooperação deverá trespassar as entidades policiais e recair no cidadão pois este é o principal ator e interveniente na malha social. O cidadão deverá cumprir com o seu dever de cidadania, mas tal só acontece quando este se sente envolvido na dinâmica segurança/prevenção. Em Portugal, o cidadão tem uma perceção um pouco negativa, em relação à atuação policial. Quando se começa a perceber, que para além de haver modos diferentes de decisão perante o mesmo tipo de incivilidade, julgam desajustada a panóplia diversificada de forças e serviços de segurança, quando ocorrem certo tipo de incidentes criminais.

Esta padronização e cooperação na malha das relações internacionais deverão ter a sua égide no fator primazia que é a prevenção. O ato terrorista só se evita prevenindo as suas ações e só se consegue fazer através de uma interação conjunta de esforços entre os atores políticos dos vários países, bem como de pensadores das várias áreas.

Por fim, repercutindo sobre o que foi analisado procurou-se encontrar uma forma mais eficaz de alcançar um caminho comum para a dissuasão do crime através do desenvolvimento de políticas securitárias que possam acompanhar a grande velocidade do fenómeno criminoso. O Estado de Direito atual é um sistema de Instituições díspares tornando-se o seu controlo uma tarefa complicada permitindo uma permeabilidade na segurança alcançando aquilo que o ser humano cada vez mais vem sentindo com o aflorar de um sagaz crescimento do sentimento de insegurança. Este sentimento trespassa o estatuto de cidadão, e o seu alcance traduz-se numa real falha de segurança, em Portugal.

Pensar-se na passividade e na imposição de novas políticas de segurança perante a ameaça constante de uma elevada e desmesurável gravidade criminal, seria entrar em declínio rápido que confluiria para o desmoronar das sociedades

democráticas, tornando a premissa de salvaguarda dos direitos fundamentais, numa verdadeira meta impossível de alcançar.

Na perspetiva de Adriano Moreira (2003), hoje em dia fala-se na “era da mundialização, crise de soberania, conflito de civilizações, fim da história, sociedades transnacionais, sociedade anárquica” parecendo ter-se chegado a um estado intolerável. Esta é perceção que se tem de Portugal, da Europa e do Mundo, com a intensificação de uma sociedade em “rede” e em “crise” que se traduz num processo de grande evolução, permitindo o alargamento das relações internas e externas entre governos ao nível internacional.

O projeto ora apresentado destina-se a evitar futuros atos criminosos, espelhando numa lógica paradoxal e um auspicioso caminho para a paz.

### **Investigações Futuras**

O presente estudo traduz-se na concretização dos objetivos delineados. A promoção do sucesso “faz-se caminhando”, e desta forma abriram-se portas para investigações complementares em diferentes áreas do saber. Pretende-se suscitar novas provocações que servem de complemento e continuidade do presente estudo. Após o desmistificar da componente complexa do sistema de segurança interna nacional, novas dúvidas ficam no ar e o desenrolar de novos estudos poderia ter o proveito necessário para a promoção de uma prevenção eficaz e permanente da criminalidade.

Na linha de complementaridade da análise efetuada espera-se que de alguma forma sirva para o despertar da necessidade de uma análise futura com maior grau de profundidade, na perspetiva da existência de uma significativa melhoria nas falhas encontradas. Neste sentido seria de todo proveitoso complementar-se com um estudo na área económico-financeira para melhor fundamentar as escolhas e decisões futuras, pois considera-se útil para avançar, dispor de dados mais concretos obtidos a partir de uma avaliação económico-financeira mais fundamentada e com dados mais fiáveis. Através da análise dos últimos dez anos do orçamento que o Estado gasta com as forças, serviço e instituições de segurança, no global e em particular seria possível

ter uma base e um fundamento para formar uma opinião sobre a matéria em análise. A partir daqui poderia fazer-se uma projeção financeira futura considerando já a unificação dos sistemas de segurança interna. Esta análise tomaria em conta o número efetivo do rácio populacional/forças, serviços e instituições de segurança, em particular. O rácio custo/poupança, após a unificação de departamentos comuns e transversais a todos. De igual modo seria considerado o rácio equipamentos/forças, serviços e instituições de segurança, em particular. Espera-se que com este estudo se venha a reforçar que em termos económicos a unificação preconizada fosse sobremaneira rentável. Outro estudo complementar seria desenvolvido através da comparação com outros sistemas de segurança interna unificados na Europa e no Mundo. Poderia assim verificar-se e comparar-se o orçamento necessário para a segurança interna antes da unificação e após a unificação.

O presente estudo reportou-se particularmente à análise circunscrita do sistema de segurança interna nacional. É indubitável reconhecer que a segurança interna é indissociável da segurança externa. Por isso numa linha de continuidade, lança-se o desafio deste estudo ser de semelhante forma, realizado ao sistema de segurança externa nacional, já que hoje em dia, se avoca pelo exagero do número de elementos militares para o cumprimento da missão em tempo de paz. Nesta perspetiva, e pelas pesquisas efetuadas para o presente estudo opina-se que as funções e missões das forças armadas têm de ser redefinidas e reajustadas, tal como acontece na diversidade das múltiplas polícias nacionais. A ideia da existência dos militares para serem utilizados só em tempo de guerra efetiva, tem de ser ultrapassada. Hoje em dia há o perigo de existir novos tipos de guerra que surgem com o “emprego de armas de destruição maciça”, nomeadamente de armas nucleares e armas de natureza química e biológica que instalarão um estado de “terror de natureza global e permanente” (Loureiro Santos, 2004). A pensar neste hipotético terror do futuro, as autoridades governativas têm de estabelecer novas políticas de defesa que reconduzam à manutenção da ordem e da paz mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV (1992). *Compreender Maastricht, O Tratado da União Europeia*. Secretariado Europa: Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias.

AAVV (1992). *Tratado da União Europeia, Maastricht*. Lisboa: Rei dos Livros.

AAVV (1992). *Tratado da União Europeia*. Comunidades Europeias – Conselho, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

AAVV (1998). *Tratado de Amesterdão*. Assembleia da República: Divisão de Edições.

AAVV (2000). *Revista Polícia Portuguesa*, Lisboa.

AAVV (2005). *Dicionário de Termos Jurídicos*. Carlos Coelho (coord.). Lisboa: Alêtheia Editores.

AAVV (2005). *Europa Novas Fronteiras, A Estratégia de Lisboa Renovada*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors: Principia.

AAVV (2006). *Uma Visão sobre a Europa - Em Busca de uma identidade*. Lisboa: Graal Editores.

AAVV. (1986). *Portugal na União Europeia*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

AAVV. (1998). *Tratado de Amesterdão*. Lisboa: AR - Divisão de Edições.

AAVV. (2005). *Europa Novas Fronteiras, A Estratégia de Lisboa Renovada*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Principia.

AAVV. (2014). *Dicionários*. Infopédia. Lisboa: Porto Editora.

AAVV. *Dicionário Universal da Língua Portuguesa* (2005). Lisboa: Texto Editora.

AAVV. *Dicionário Universal de Língua Portuguesa* (2005). Lisboa: Texto Editora.

- ADAMS, Joan (2006), *The "Broken Windows" Theory*. CA: UBC.
- ALMEIDA, Rui Lourenço (2005). *Portugal e a Europa – Ideias, Factos e Desafios*. Lisboa: Edições Sílabo.
- ALONSO, A. Nuñez. (1981). *Autoridad. Gran Enciclopedia RIALP*. Segunda reimpresión. Madrid: Ediciones RIALP. Tomo 3.
- AMARAL, Freitas (1996). *Curso de Direito Administrativo*. vol.I.
- AMARAL, Luciano (2010). *Economia Portuguesa – as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ANAXAGORE, William (1990). *La Gendarmerie*. Revue sur l'Actualité n.º 157, Janvier/Paris: Documentation Française.
- ANES, J. M. (2006). *Segurança e Defesa*. Lisboa: Simões & Gaspar, Lda.
- ARISTÓTELES (2000). *Tratado da Política*. Sintra: Livros de bolso Europa-América n.º 158, Publicações Europa-América.
- ARISTÓTELES (2012). *Ética a Nicómaco*. 4.ª edição. Lisboa: Quetzal Editores.
- ARISTÓTELES. (1998). *Política*. A. C. Amaral, & C. d. Gomes (trads.). Lisboa: Vega.
- ATTALI, Jacques (2009). *A crise, e agora?*. Lisboa: Tribuna da História. Coimbra: Almedina.
- AZEVEDO, Maria Eduarda (1997). *A Europa em Movimento*. Lisboa: Notícias Editorial.
- BACELAR Gouveia, Jorge (2013). *Direito Internacional da Segurança*. Coimbra: Almedina.
- BATISTA Machado (1982). *Introdução ao Direito e ao discurso Legitimador*. Coimbra: Almedina.
- BAUDRILLARD, Jean (2002). *O espírito do terrorismo*. Porto: Campos das Letras.
- BECCARIA, Cesare (1998). *Dos delitos e das Penas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BENY, Eduardo (2005). *A paz e a Guerra nas novas relações internacionais*. Lisboa: Novo Inbondeiro.

- BERLIÈRE, Jean-Marc (1996). *Le Monde des Polices en France*. Bruxelles: Éditions Complexe.
- BERNHEIM, Giles (2013). *A visão bíblica da complementaridade*. Braga: Edições Licel.
- BILHIM, João (2008). *Políticas Públicas e Agenda Política*. Revista de Ciências Sociais e Políticas n.º 2. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BISPO, António de Jesus (2004). *A Função de Informar in Informações e Segurança - Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Adriano Moreira (coord.). Lisboa: Prefácio.
- BITTNER, Egon (1996). *Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: A theory of the Police, in Policing*. Edited by Robert Reiner. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- BOBBIO, N. (1986). O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. (M. A. Nogueira, Trad.) Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (2000). *Teoria Geral de Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier e Editora Campus.
- BORCHARDT, Klaus (2000). *O ABC do Direito Comunitário*. Bruxelas.
- BOUSSAGUET Laurie et. al. (2004). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Sciences Po.
- BOVA, Sérgio (1985). *A Política, Dicionário de Política*. 3.ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Volume 2.
- BRANDÃO, A. P. (2003). Segurança: um conceito contestado em debate. A. Moreira (coord.) *Informações e Segurança*.
- BUSTAMANTE, R. P., Colso J. M. U. (2004). *História da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editores.
- CAETANO, Marcello (1980). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina. Tomo I.
- CAETANO, Marcello (1981). *História do Direito Português*. Lisboa: Editorial Verbo.
- CAETANO, Marcello (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.

- CAETANO, Marcello (1996). *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. 1.<sup>a</sup> reimpressão portuguesa. Coimbra: Livraria Almedina.
- CALAFATE, P. (2006). Portugal como Problema, Século XX, Os Dramas de Alternativa. Lisboa: Fundação Luso-Americana e Público.
- CALHEIROS, Clara (2004). *Natureza Humana, Direito Natural, e Direitos Humanos, in Direito Natural, Religiões e Culturas*. Paulo Ferreira da Cunha (org.). Coimbra: Coimbra Editora.
- CALHOUN, John Caldwell (2008). *Dissertação sobre o Governo*. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates.
- CAMPOS, João Mota de e João Luiz Mota de Campos (2004). *Manual de Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 4.<sup>a</sup> Edição.
- CANETTI, Elias (1996). *Masse et Puissance*. Paris: Éditions Gallimard,
- CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital (1993). *Constituição da República Portuguesa (anotada)*. 3.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARDOSO, Pedro (1987). *Segurança Interna*, in Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. Lisboa: Editorial Verbo.
- CARVALHO, Maria João Leote de (2003). *Entre as Malhas do Desvio – Jovens, Espaços, Trajectórias e Delinquência*. Oeiras: Celta Editora.
- CAVACO, Paulo Daniel Peres (2003). *A Polícia no Direito Português*, Hoje, in Estudos de Direito de Polícia. Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Regência de Jorge Miranda. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- CHAMBEL, Élia Marina (2004). *A Videovigilância e o Direito à Imagem*, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva. Coimbra: Almedina.
- CHAMBEL, Élia Marina (2004). *Política Criminal/Modelos de Policiamento*. Politeia.
- CHAMBEL, Élia Marina Pereira (2000). *A videovigilância em locais de domínio público de utilização comum* - Tese final de licenciatura do 12º curso de formação de Oficiais de Polícia. Lisboa: ISCPSI.



CHAMBEL, Élia Marina Pereira (2007). *A Constituição Europeia: Consequências para Portugal*, in Estudos de homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro e in memoriam, Coimbra: Almedina.

CHAVES, Carlos (2011). *Sistema de Segurança Nacional – Ensaio de uma nova visão*. Revista Segurança e Defesa n.º 18. Lisboa: Diário de Bordo.

CLEMENTE, Pedro (2005). *A Polícia das Armas*. Revista Politeia n.º 1 – II ano. Coimbra: Edições Almedina e ISCPSI.

CLEMENTE, Pedro (2013). *Prevenção e Segurança: Políticas e Estratégias*, in Como Tornar Portugal um País Seguro? – Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade. Lisboa: Colecção Portugal + Seguro.

CLEMENTE, Pedro (1998). *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil de Lisboa.

CLEMENTE, Pedro (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Cadernos INA n.º 26, Instituto Nacional de Administração.

CLEMENTE, Pedro (2009). *Liberdade e Segurança: o uso policial de armas de fogo*. Revista Polícia Portuguesa n.º 13 – III série, Outubro/Dezembro de Lisboa: Direcção Nacional da PSP.

CLEMENTE, Pedro (2010). *Informações e Segurança Pública. Estratégia*. Coordenação de Adriano Moreira e Pinto Ramalho. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

CLEMENTE, Pedro (2010). *Polícia e Segurança – Breves Notas*. Política Internacional e Segurança, Série I, n.º 4. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.

CLEMENTE, Pedro (2011). *Novo Rumo da Segurança: Pública e Privada*. Revista Portuguesa de Ciência Política n.º 1. Lisboa: Observatório Político.

CLEMENTE, Pedro (2013). *Rumos da Segurança em Portugal*. Revista de Direito e Segurança, Ano I. Lisboa: Instituto de Direito Público e Instituto de Direito e Segurança.

CORREIA, Â. (2006). *O Mundo Árabo-Islâmico*. Segurança e Defesa.

CUNHA, P. P. (1993). *Integração Europeia – Estudos de Economia, Política e Direito Comunitário*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

CUSSON, Maurice (2007). *Questions de stratégie pour la police, in Traité de Sécurité Intérieure*. Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux (éd.). Montréal: Les cahiers du Québec – Collection Droit et Criminologie, Éditions Hurtubise HMH.

DIAS, Hélder Valente Dias (2011). O Mundo passa e a polícia também: metamorfoses da polícia no contexto do Estado pós-social. *Revista Segurança e Defesa* n.º 18, Julho-Setembro de Lisboa: Diário de Bordo.

DIAS, Jorge de Figueiredo (2001). *Temas Básicos da Doutrina Penal-Sobre os Fundamentos da Doutrina Pena Sobre a Doutrina Geral do Crime*. Coimbra: Coimbra Editora.

DIAS, Jorge de Figueiredo e Andrade, Manuel da Costa (1992). *Criminologia – o Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora.

DURÃO, Susana (2008). *Patrulha e Proximidade – Uma Etnografia da Polícia*. Coimbra: Edições Almedina.

DUVERGER, Maurice (1964). *Introdução à Política*. Lisboa: Estúdios Cor.

ELIAS, Luís Manuel André (2009). *A (nova) Governança da Segurança numa Contemporaneidade Complexa*, in Estudos Comemorativos dos 25 Anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida. Coimbra: Edições Almedina.

EMSELEY, Clive (1996). *The English Police – A Political and Social History*, Second edition. Harlow: Pearson Education.

ESPADA, J. C. (1998). *A Tradição da Liberdade*. Lisboa: Principia.

FERNANDES, António José (1991). *Ciência Política*. Lisboa: Escola Superior de Polícia.

FERNANDES, L. F., & Valente, M. M. (2005). *Segurança Interna - Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.

FERNANDES, Sandra Dias (2006). *Europa Insegura – União Europeia, Rússia, Aliança atlântica, A Institucionalização de Uma relação Estratégica*. Lisboa: Principia.

FERNANDES, Sandra Dias, E. (2005). *Europa (In) Segura*. Estoril: Principia.

FERNANDO, José dos Santos Pinto Torrão (2000), *A relevância Político-criminal da suspensão provisória do Processo*, Coimbra, Almedina.

FERREIRA, José Medeiros (1999). *A nova Era Europeia*, Lisboa: Notícias Editorial.

FERRO, M. A. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de e COSTA ANDRADE (1992). *Manuel da Criminologia - O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora.

FONTAINE, P. (1994). *A União Europeia*. Lisboa: Editorial Estampa.

FOUCAULT, M. (1987). *Vigiar e Punir* (27.ª ed.). Petrópolis: Vozes.

FRANÇA, José-Augusto (1997). *Urbanismo e Arquitectura*. 3.ª edição. Lisboa: Livros Horizonte.

FRANCO, Sousa (1993). *A ordem pública e os direitos fundamentais*. Revista Polícia Portuguesa n.º 81, Maio/Junho de. Lisboa: CG/PSP.

Frédéric Lemieux (2007). *Montréal: Les cahiers du Québec – Collection Droit et Criminologie*, Éditions Hurtubise HMH.

FROSDICK, Steve and MARSH, Peter (2008). *Football Hooliganism*. Reprinted. Devon: Willan Publishing.

GLEIZAL, Jean-Jacques Gleizal (1993). *La Police en France*. Col. Paris: Que Sais-Je ?, Presses Universitaires de France.

GONÇALVES, Fernando; Alves Manuel João e Valente, M.M. Guedes (2001). *Lei e Crime, O Agente Infiltrado Versus O Agente Provocador, Os Princípios do Processo Penal*. Coimbra: Almedina.

GOSTINHO, Santo (1996.) *A Cidade de Deus*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2.ª Edição. Volume I.

GRAWITZ, M., & Leca, J. (1985). *Traité de Science Politique - Les Politiques Publiques* (Vol. 4). Paris: Press Universitaires de France.

HABERMAS (1995). *Communication and the Evolution of Society*. Cambridge: Polity Press.

HREBLAY, Vendelin (1979). *La Police Judiciaire*. 2 éditions. Paris: Presses Universitaires de France.

HUNDMAN, Richard J. Police and Policing (1994). *An Introduction*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

JASPERS, Karl (1981). *Iniciação Filosófica*. Lisboa: Coleção Filosófica e Ensaios. Guimarães e C. Editores. 7.<sup>a</sup> edição.

JOÃO PAULO II (1981). *Encíclica Laborem Exercens*. Lisboa: Grandes textos da Igreja n.º 6, Documentação Católica – Sampedro.

KELSEN, Hans (1986). *Teoria Geral das Normas*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

L'HEUILLET, Hélène. (2001). *Basse politique, haute police – une approche philosophique et historique*. Paris: Librairie Arthème Fayard.

L'HEUILLET, Hélène. (2004). *Alta Polícia Baixa Polícia*. Cruz Quebrada: Editorial Notícias.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade (1985). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas.

LAPA, Albino (1964). *História da Polícia de Lisboa*. Lisboa: Comando Distrital de Lisboa da PSP.

LETRIA José Jorge (2000). *A Cidadania Explicada aos Jovens... e aos Outros*, Terramar.

LÉVY, P. (1992). *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Lisboa: Instituto Piaget.

LÉVY, P. (1999). *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.

LORDA, Juan Luís (2001). *Moral: A Arte de Viver*. São Paulo: Quadrante.

LOUBET, Jean-Louis (1981). *La Police dans le Système Politique*. Toulouse: Centre d'Études et Recherche de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse.

LOUREIRO, Manuel Dias (1995). *A Política de Segurança Interna*. Lisboa: MAI.

LOURENÇO, Nelson (2013). *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Lisboa: Documentos para o Ensino, Instituto de Direito e Segurança – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

LUCIANO, Júlio César (2003). *O Conceito de Polícia; A Polícia e o Poder de Polícia no Direito Brasileiro; A Polícia de Segurança no Direito Brasileiro*, in Estudos de Direito de Polícia. Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Regência de Jorge Miranda. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 1.º Volume.

LUÑO, Ángel Rodríguez (2006). *Ética General*. Quinta edición, primeira reimpressão. Pamplona: Eunsa – Ediciones Universidad de Navarra.

MACHADO, C. (2004). *Crime e Insegurança, discurso do medo, imagens do outro*. Lisboa: Editorial Notícias.

MACHADO, J. (2003). *Direito Internacional*. Lisboa.

MALTEZ, José Adelino Maltez (1994). *Sobre a Ciência Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,

MALTEZ, José Adelino Maltez (1996). *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política.

MANUNTA, G. (1997). *International course Cranfield University*. RMCS Shrivenham.

MARQUES DA SILVA, Germano (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

MARQUES, A. H. (2003). *Breve História de Portugal* (5.ª ed.). Barcarena: Editorial Presença.

MARQUES, Fernanda Maria Marchão (2003). *As Polícias Administrativas*, in Estudos de Direito de Polícia. Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Regência de JORGE Miranda Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1.º Volume.

MCLUHAN, Marshall (1964). *Understanding Media*. Londres.

MCLUHAN, Marshall (1998). *The global village*. London.

- MARTINS, Alberto (1994). *Novos Direitos do Cidadão*. Lisboa: Colecção Nova Enciclopédia, Publicações Dom Quixote.
- MENDES, H. (1999). *Educação para a Cidadania*. Lisboa: Plátano Editora.
- MIRANDA, Jorge (1982). *Manual de Direito Constitucional*. 2.ª edição, revista. Coimbra: Coimbra Editora, Tomo I.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (2007). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III. Coimbra: Coimbra Editora.
- MONET, Jean-Claude (1993). *Polices et Sociétés en Europe*. Paris: Collection Vivres en Europe, Institut International d'Administration Publique.
- MONTALVO, António R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Coimbra Almedina.
- MOORE, Stephen Moore (1997). *Investigating Crime and Deviance*. Second edition – reprinted. London: Sociology in action series, Collis Educational.
- MOREIRA, A. (2000). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MOREIRA, Adriano (1988). *Declarações dos Direitos do Homem, in Legado Político do Ocidente (O Homem e o Estado)*. 2.ª edição. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.
- MOREIRA, Adriano (1989). *Ciência Política*. Coimbra: Livraria Almedina.
- MOREIRA, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MORGADO Miguel (2010). *Autoridade*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- MOUSIS, Nicholas (2007). *Guide to European Policies*, European Study Service, 12.ª ed.
- OLIVEIRA, José Ferreira (2000). *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- OLIVEIRA, José Ferreira (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, Coimbra.

OUTRIVE, Lode Van (1998). *Politiques, Polices et Justice au bord du futur*, in *Politiques, Polices et Justice au bord du futur*. Textes réunis par Yves Cartuyvels, Françoise Digneffe, Alvaro Pires et Philippe Robert. Paris: Collection Logiques Sociales, Série Déviance et Société, L'Harmattan.

PEREIRA, A., & Quadros, F. d. (1993). *Manual de Direito Internacional Público*. Lisboa.

PEREIRA, Rui (2012). *Política e Segurança: Antinomia ou Compatibilidade*, in *O Poder Político e a Segurança*. Coord. Eduardo Correia e Raquel dos Santos Duque. Lisboa: Fonte da Palavra e Observatório Político.

PÉREZ-BUSTAMANTE, R., & Colsa, J. M. (2004). *História da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

PICARD, E. (1984). *La Notion de Police Administrative*. Paris: Lib. Générale de Droit et de Jurisprudence,

PIKETTY, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge – Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

PINTO, José Rui G. Costa (1990). *Ética e Política*. Lisboa: Hoje & Amanhã – Temas Sociais n.º 16, Edições Conhecer, Lisboa.

PIRETO, Maria da Glória Ferreira (1987). *Serviço Administrativo / Serviço Público*. Lisboa: Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Editorial Verbo, V – volume.

PLATÃO (1966). *A República*. 8.ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PLATÃO (1982). *Apologia de Sócrates*, in *Diálogos III*. Sintra: Livros de bolso n.º 255, Publicações Europa-América,

PUIG, Santiago Mir (1990). *Derecho Penal*, Barcelona:PPU, 3.ª Edição.

RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. London.

RENAUD, Michel (2001). *Vale a pena sacrificar-se pelo bem comum?*. Direcção de Roberto Carneiro. Lisboa: *Viver a Cidadania, Educar Hoje* – Enciclopédia dos Pais, LexiCultural, 1.ª edição, Volume VI.

RENÉ-RÉMOND. (2003). *Por uma história política*. D. Rocha (Trad.) Rio de Janeiro: FGV. 2.ª ed.

RIBEIRO DOS SANTOS, António Pedro (1999). *O Estado e a Ordem Pública – As Instituições Militares Portuguesas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

RIBEIRO, M. M., & Porto, A. B. (2003). *Uma Europa de Nações ou os dentes de Cadmo*, in Portugal e a Construção Europeia. Coimbra: Almedina.

RIBEIRO, Manuel A., FERRO, Mónica (2004). *A Organização das Nações Unidas*, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição.

ROCHÉ, Sébastien (1996). *La Société Incivile - Qu'est-ce que est l'insécurité*. Paris: Editions du Seuil.

RODRIGUES, Anabela Miranda (1995). *A Determinação da Medida da Pena Privativa da Liberdade*. Coimbra: Coimbra Editora.

RODRIGUES, António dos Reis Rodrigues (2003). *O Homem e a Ordem Social e Política*. Cascais: Principa.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). *Discurso sobre a Origem e Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. Sintra: Publicações Europa-América.

ROXIN, Vide Claus (1993). *Problemas Fundamentais de Direito Penal*. Lisboa: Vega, 2.ª Edição.

RUDOLPH, Luc et SOULLEZ, Christophe (2007). *Les Stratégies de la Sécurité*. Paris: Presses Universitaires de France.

SALAZAR, António Oliveira (1991). *Como se Levanta um Estado*. Lisboa: Mobilis in mobile,

SANTO, Viriato-Manuel e Verrier, Pierre-Éric (1993). *Le Management Public*. Presses Universitaires de France : Paris.

SANTOS, Loureiro dos (2004). *Convulsões – Ano III da «Guerra» ao Terrorismo*. Lisboa: Publicações Europa – América.

SARAIVA, José Hermano (2003). *História de Portugal*. Matosinhos: Quidnovi.



SARAIVA, Maria Francisca (2001). *Governance – Um caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: IST- ISCSP.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2000). *A Reforma do Estado em Portugal – Políticas Públicas*. Lisboa: Ed. Bizâncio.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2000). *Políticas Públicas, Espelho da Política*, in *A Reforma do Estado em Portugal*, Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, Lisboa, Ed. Bizâncio.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2003). *Políticas Públicas e Culturas Nacionais*, Cultura - Revista de História e Teoria das Ideias, Ciência Política, nº XVI/XVII, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2005). *Liberdade e Segurança nos Fundamentos do Direito Natural de Fichte*, in *Direito Natural, Justiça e Política*, II Colóquio Internacional de Direito Natural do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, I Volume. Coimbra: Coimbra Editora.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2005). *Política e Direito. Texto e Pré - texto*, Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias, nº XX. Lisboa: Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2005). *Política e Segurança: Íntimas Ligações*, Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. Lisboa: Almedina.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2006), *Poder e Identidade. Desafios de Segurança*, II Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. Lisboa: Almedina.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2006). *Ciência Política, Políticas Públicas e a Emergência de Novos Conceitos Políticos*, Intervenção Social, Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, nº 30, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2009). *Políticas e Segurança – Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa e ISCPSI.

- SÉRVULO CORREIA, José Manuel (1994). *Medidas de Polícia e Legalidade Administrativa*. Revista Polícia Portuguesa n.º 87, Maio/Junho de. Lisboa: CG/PSP.
- SILVA, Aníbal Cavaco (1997). *Portugal e a Moeda Única*. Lisboa: Verbo.
- SILVA, Germano Marques (2001), *Ética Policial e Sociedade Democráticas*. Lisboa: ISCPSI.
- SKOLNICK, J. H. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: Wiley.
- SMEETS, Sybille et STREBELLE, Cédric (2000). *La Police de Proximité en Belgique – Vers un nouveau modèle de gestion de l’ordre?*. Bruxelles: Établissements Émile Bruylant,
- SOUSA, António Francisco de (2009). *A Polícia no Estado de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva.
- STORK, RicardoYepes e ECHEVARRÍA, Javier Aranguren (2009). *Fundamentos de Antropología – Un ideal de la excelência humana*. Sexta edición, segunda reimpressão. Pamplona: Eunsa – Ediciones Universidad de Navarra.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (1990). *O Ultimatum Inglês. Política Externa e Política Interna no Portugal de 1890*, Lisboa, Edições Alfa.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2002). *Southern Europe and the Making of the European Union*. Columbia University Press: New York.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2005). *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, & Pinto, A. C. (2007). *Portugal e a Integração Europeia (1945-1986)*, Temas e Debates, Lisboa.
- TONYBEE, A. J. (1974). *A Study of History*. USA: Oxford University Press.
- TORRÃO, Fernando José (2000). *A Relevância Político-Criminal da Suspensão Provisória do Processo*. Coimbra: Almedina.
- TORRES, José Emanuel (2005). *A Investigação Criminal na PSP*, in *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*. Coordenação de Manuel João Pereira e Joaquim Neves. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

TORRES, José Emanuel (2011). *Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva*. Revista Politeia, Ano VIII –Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

TRINDADE, Diamantino Sanches e Manuel dos Reis de Jesus (1998). *História da Polícia Portuguesa*. Lisboa: Edição da Escola Superior de Polícia.

VALADA, Rui (2006). *Uma Visão da Europa, A sociedade Atlântica*. Amadora: Graal Editores.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2004). *Enquadramento Jurídico das Polícias Municipais – do quadro constitucional ao quadro ordinário*, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva. Coimbra: Livraria Almedina,

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2004). *Regime Jurídico da Investigação Criminal*, Comentado e Anotado. 2.ª edição revista e

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2010). *Ciência Policial: Contributos Reflexivos Epistémicos*. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Volume I, n.º 2, Julho – Dezembro de 2010. Brasília: Publicação da Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública,

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2012). *Teoria geral do Direito Policial*. 3.ª edição. Coimbra: Edições Almedina.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2013). *Segurança um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2014). *Ciências Policiais – Ensaio*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

VLAKENEER, Christian (1991). *Le Droit de la Police - la Loi, l'Institution et la Société*. Bruxelles: De Boeck - Université

VLAKENEER, Christian *Police et Public* (1988). –*Un Rendez-vous Manque? Bruxelles : La Charte*.

VLOKOFF, Vladimir (2000). *Pequena história da Desinformação – Do Cavalo de Tróia à Internet*. Lisboa: Editorial Notícias Notícias.

ZIPPELIUS, R. (1997). *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian.

## LEGISLAÇÃO

Diário Oficial da União a Lei nº 13.022/2014. Brasil.

Australian Federal Police Act 1979. Australia.

COM171. (2010). Bruxelas.

Constituição Brasileira (1988). Brasil.

Despacho MDN 4810/2012. Lisboa.

DL n.º 204/2012, de 29 de Agosto. Lisboa.

DL n.º 39/2000. *DR 65 Série I-A de 17 de março de 2000*. Lisboa.

DL n.º 4501/2010. *Diário da República n.º 51*. Lisboa.

DL nº 220/2005 *Diário da República n.º 51*. Lisboa.

DL nº 235/2012 *Diário da República n.º 51*. Lisboa.

DL nº 248/95 *Diário da República n.º 51*. Lisboa.

DL nº 44/2002. Lei nº 876 de 1919. Lisboa.

JO Resolução 2010/C 265. (2010).

Lei n.º 17/2006. *Lei Quadro da Política Criminal*, Lisboa.

Lei n.º 53/2008. *Lei de Segurança Interna*,. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 63/2007. *Lei orgânica da GNR*. Lisboa.

Portaria n.º 79 de 9 de Fevereiro de 2010.

DL n.º 112/2014 e Decreto-Lei Nº 161-A/2013MAI. *Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna*. Lisboa.

## INTERNET

*(Consultas atualizadas em 02 novembro 2004)*

<http://www.cepol.europa.eu>.

<http://www.portugal.gov.pt>.

<http://www.aprendereuropa.pt>.

<http://www.hottopos.com>.

<http://pt.wikipedia.org/>.

<http://www.portugal.gov.pt>.

<http://pt.indymedia.org>.

<http://www.ue.pt>.

<http://observatorio-lisboa.reapn.org/>.

<http://www.pobrezazero.org/>.

<http://www.fundacao-ami.org>.

<http://www.cepol.com>.

<http://www.europa-eu-un.org>.

<http://www.onu.org>.

<http://www.osce.org>.

<http://www.bookshop.europa.eu>.

<http://www.afp.gov.au>.

<http://www.fedpol.admin.ch>.

<https://www.europol.europa.eu>.

<http://www.interpol.int>.

<https://www.politi.dk>.

<https://polisen.se/>.

<http://www.garda.ie/>.

<http://www.policia.es/>.

<http://www.guardiacivil.es/>.

<http://www.interior.gob.es/>.

<http://www.bundespolizei.de/>.

<http://www.bmi.bund.de/>.

<https://www.police.uk/metropolitan/>.

<http://www.britannica.com/>.

<http://www.pf.gov.br/>.

<http://portal.mj.gov.br/>.

<http://www.brasil.gov.br/>.

<http://www.interieur.gouv.fr/>.

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>.

<https://www.justlanded.com>.

<http://www.poliziadistato.it/>.

<http://www.egm.it/pt/mappaitalia>.

<http://www.cityoflondon.gov.uk>.

<https://sweden.se/>.

<https://www.gov.sg>.

<https://www.sg.mai.gov.pt>.

<https://dre.pt/ue/ue>.

<https://www.un.org>.

<http://www.psp.pt/>.

<https://www.gnr.pt/>.

<https://www.sef.pt/>.

<https://www.pj.pt/>.

<http://www.dgsp.mj.pt/>.

<http://www.aan.pt/>.

## DOCUMENTAÇÃO ARQUIVÍSTICA E ESTUDOS

*Empresa Pública Jornal O Século, Álbuns alfabéticos*, 1930-06-30. Cota: Portugal, Torre do Tombo. .

*Informações do Intendente Geral da Polícia*. 1826/1828. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 463.

*Intendência Geral da Polícia da Corte e Reino*. 1460/1834. Cota: Portugal, Torre do Tombo.

*Intendente Geral da Polícia*. 1781/1795. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 453.

*Intendente Geral da Polícia*. 1794/1808. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 454.

*Intendente Geral da Polícia*. 1810. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 458.

*Intendente Geral da Polícia*. 1811. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 459.

*Intendente Geral da Polícia*. 1821/1822. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 461.

*Intendente Geral da Polícia*. 1788/1800. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 455.

*Intendente Geral da Polícia*. 1807/1809. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 456.

*Intendente Geral da Polícia*.1809. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 45.

*Intendente Geral da Polícia*.1812/1816. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 460.

*Intendente Geral da Polícia*.1823/1825. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 462.

*Intendente Geral da Polícia*.1829/1832. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 464.

*Jurisdição do intendente geral da Polícia*. 1791. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 454.

*Leis e Ordenações*. 1760-06-25. Cota: Portugal, Torre do Tombo. Colecção de Leis, mç. 6, n.º 25.

*Ordenado do intendente geral da Polícia*. 1791. Cota: Portugal, Torre do Tombo, Ministério do Reino, mç. 454.

Relatório Final do Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP (2006). Accenture.

Relatório Final do Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna (2006). IPRI.

Relatório Preliminar do Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna. (2006). IPRI.